

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Ladislav Bodnár

ROZPOČTOVÁ ZODPOVEDNOST

Diplomová práce

Vedúci diplomovej práce: doc. JUDr. Radim Boháč, Ph.D.

Katedra finančného práva a finančnej vedy

Dátum vypracovania práce (uzavretie rukopisu): 6.4.2016

Prehlásenie

Prehlasujem, že som predkladanú diplomovú prácu vypracoval samostatne, všetky použité pramene a literatúra boli riadne citované a práca nebola použitá k získaniu iného alebo rovnakého titulu.

V Prahe dňa 7. apríla 2016

.....
Ladislav Bodnár

Pod'akovanie

Na tomto mieste by som sa rád pod'akoval všetkým, ktorí majú podiel na mojich študijných úspechoch a tiež vedúcemu diplomovej práce za spoluprácu.

Obsah

Úvod	1
1. Rozpočtová zodpovednosť – pojem právny	3
1.1. Rozpočet	3
1.1.1. Pojem rozpočtu	3
1.1.2. Funkcie rozpočtu	5
1.1.3. Rozpočtová sústava	6
1.1.4. Fiškálna a rozpočtová politika	7
1.2. Zodpovednosť	9
1.2.1. Pojem právnej zodpovednosti	9
1.2.2. Právna zodpovednosť v rozpočtovom práve	10
2. Rozpočtová zodpovednosť – pojem ekonomický	13
2.1. Rozpočtový deficit	13
2.1.1. Klasifikácia deficitu	13
2.1.2. Dôsledky rozpočtového deficitu	14
2.1.3. Riešenie rozpočtového deficitu	16
2.2. Verejný dlh	18
2.2.1. Klasifikácia verejného dlhu	18
2.2.2. Faktory ovplyvňujúce verejný dlh	19
2.3. Rozpočtové deficity a verejný dlh v Českej republike	19
3. Rozpočtová zodpovednosť – pojem politický	23
3.1. Rozpočtový proces na úrovni štátneho rozpočtu	23
3.1.1. Príprava, zostavovanie a schvaľovanie štátneho rozpočtu	23
3.1.2. Kontrola hospodárenia so štátnym rozpočtom a štátny záverečný účet	25
3.2. Právna regulácia vs. politická súťaž	27

4. Právna úprava rozpočtovej zodpovednosti	33
4.1. Súčasný vládny návrh právnej úpravy rozpočtovej zodpovednosti.....	33
4.2. Forma právnej úpravy	35
4.3. Úvodné ustanovenia.....	39
4.4. Národná rozpočtová rada	43
4.5. Dlh sektoru verejných inštitúcií (pravidlá rozp. zodpovednosti)	51
4.6. Hospodárenie územného samosprávneho celku.....	61
4.7. Účinnosť.....	64
Zoznam skratiek.....	69
Zdroje	70
Abstrakt	74
Abstract.....	75
Názov práce v anglickom jazyku a kľúčové slová.....	76

Úvod

Táto diplomová práca sa zaoberá problematikou rozpočtovej zodpovednosti. Téma rozpočtovej zodpovednosti dlhé obdobie nepútala na seba veľkú pozornosť. Deficitné hospodárenie verejných rozpočtov nebolo ničím neobvyklým, ale stalo sa samozrejmosťou (chronickým javom). Hoci ekonómovia zdvíhali varovný prst a upozorňovali na to, že dlhodobé žitie na dlh sa spoločnostiam môže vypomstiť, politici, ktorí majú na starosti schvaľovanie verejných rozpočtov a ich voliči na tieto výstrahy nereflektovali.

Do popredia sa téma rozpočtovej zodpovednosti dostala až s príchodom hospodárskej a finančnej krízy, pri ktorej vyplávalo na povrch, že deficitné hospodárenie niektorých štátov sa stáva neudržateľným. A nešlo len o štáty mimo Európy. Do problémov sa dostalo Írsko, Taliansko, Španielsko, Portugalsko a v najhoršej situácii sa ocitlo Grécko. Verejný dlh Grécka bol tak vysoký a dôvera v jeho splácanie tak nízka, že si Grécko nebolo schopné požičiavať peniaze od súkromných investorov. Grécku hrozil bankrot a grécke obyvateľstvo sa búrilo.

V záujme toho, aby nenastal rozvrat a anarchia v gréckej spoločnosti, a táto sa ďalej nepreniesla na ostatné štáty, ktoré čelili dlhovým problémom, a tiež kvôli stabilizácii eurozóny a samotného eura, poskytli štáty Európskej únie, Európska centrálna banka a Medzinárodný menový fond Grécku finančnú pomoc. Zároveň s poskytnutím tejto pomoci sa horúčkovo začalo uvažovať nad tým ako by sa dalo do budúcnosti predchádzať takýmto situáciám. Vhodným prostriedkom, ktorý by zabránil enormnému zadlžovaniu sa štátov, by mohlo byť zavedenie pravidiel rozpočtovej zodpovednosti do právneho poriadku Európskej únie a právnych poriadkov jednotlivých štátov. Hoci, ako sa zdá, je hospodárska kríza na ústupe, z vyššie uvedených dôvodov si myslím, že je téma tejto diplomovej práce aktuálna a môže byť prínosná.

Cieľom tejto práce je analýza inštitútu rozpočtovej zodpovednosti v podmienkach Českej republiky, pričom pri skúmaní využijem metódu deskriptívnu, analytickú, deduktívnu a komparatívnu.

Práca rozoberá pojem rozpočtovej zodpovednosti z právneho, ekonomického aj politického hľadiska. Následne sa práca venuje podrobnej analýze súčasnej navrhovanej právnej úpravy v tejto oblasti, pričom sú predkladané jej kritické hodnotenia a námety na jej zlepšenie.

Prvá kapitola vymedzuje základné pojmy spojené s inštitútom rozpočtovej zodpovednosti t. j. pojmy rozpočtu a zodpovednosti. Cieľom tejto kapitoly je poskytnúť teoretický základ ako východisko pre praktickú časť.

Druhá kapitola sa zaoberá rozpočtovou zodpovednosťou z ekonomického pohľadu. Nosnými témami tejto kapitoly sú rozpočtové deficity a verejný dlh. Cieľom tejto kapitoly je upozorniť na to, že téma rozpočtovej zodpovednosti nie len čisto právnou kategóriou, ale pri úvahách musíme mať na zreteli aj jej ekonomický rozmer.

Tretia kapitola poskytuje politický náhľad na rozpočtovú zodpovednosť. Predstavuje kontinuálny prechod medzi teoretickou a praktickou časťou tejto práce. Táto kapitola má za cieľ odpovedať na otázku, či vôbec má byť rozpočtová zodpovednosť predmetom právnych regulácií, pričom musíme brať do úvahy špecifiká rozpočtového procesu.

Štvrtá kapitola je nosnou časťou tejto práce. Cieľom tejto kapitoly je podrobná analýza súčasnej vládou navrhovanej právnej úpravy rozpočtovej zodpovednosti. Táto kapitola sa okrem kritického hodnotenia navrhovanej právnej úpravy zaoberá aj otázkou, v akej podobe by mali byť pravidlá rozpočtovej zodpovednosti obsiahnuté v právnom poriadku, aby sa dosiahla, čo možno najväčšia efektívnosť právnej úpravy. Predmetom tejto kapitoly sú tak najmä úvahy nad formou navrhovanej právnej úpravy, nad nezávislou rozpočtovou inštitúciou, nad vymedzením samotnej rozpočtovej zodpovednosti a jej pravidiel, nad sankciami spojenými s porušovaním týchto pravidiel a nad úpravou rozpočtovej zodpovednosti pri hospodárení územných samosprávnych celkov.

1. Rozpočtová zodpovednosť – pojem právny

Pojem rozpočtovej zodpovednosti by som označil za multidimenzionálny fenomén, pretože sa netýka len oblasti práva, ale pri jej analýze musíme zohľadniť aj otázky ekonomické a politické. A čo sa týka samotnej oblasti právnej, nemôžeme si vystačiť len s finančným právom, ktoré majoritne spracúva túto tematiku, ale minimálne musíme ešte využiť poznatky z práva ústavného a teórie práva.

Ako som už vyššie spomenul, majoritne sa problematikou rozpočtovej zodpovednosti zaoberá finančné právo, ktoré môžeme charakterizovať ako súbor právnych noriem, ktoré upravujú vzťahy vznikajúce v procese tvorenia, rozdeľovania a používania peňažnej masy a ich častí. Predmetom finančno-právnej úpravy sú tie vzťahy, ktoré vznikajú v priebehu finančnej činnosti, predovšetkým finančnej činnosti štátu.¹

Aby sme sa mohli pojmom rozpočtovej zodpovednosti seriózne zaoberať, je podľa mňa potrebné si dôkladne tento pojem teoreticky rozobrať. Z jazykového hľadiska ide o slovné spojenie, ktoré je zložené z dvoch slov, ktorými sú rozpočet a zodpovednosť.

1.1. Rozpočet

1.1.1. Pojem rozpočtu

Najprv sa budem venovať analýze pojmu rozpočtu. Pojem rozpočtu radíme do rozpočtového práva, ktoré je súčasťou zvláštnej časti práva finančného. Rozpočtové právo je najrozsiahlejšou oblasťou finančného práva a zaoberá sa právnou úpravou verejných rozpočtov a ich príjmovej stránky (dane, poplatky, clá a ďalšie povinné dávky). Rozpočtové právo má svoju hmotnoprávnu aj procesnoprávnu úpravu. Hmotnoprávne normy upravujú štátny rozpočet, jeho ústavné princípy, rozpočtové

¹ BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-440-7. S. 12

pravidlá, napojenie organizačných zložiek štátu a iných subjektov na rozpočet, rozpočtovú skladbu a klasifikáciu, štátne účelové fondy a rozpočty nižších zložiek (územných samosprávnych celkov). Procesnoprávne normy upravujú postup týkajúci sa zostavovania, schvaľovania a plnenia rozpočtu, t.j. rozpočtový proces.²

Teraz prejdeme k samotnému definovaniu pojmu rozpočtu. Názory na definovanie pojmu rozpočtu nie sú v odbornej literatúre jednotné, pretože závisia od konkrétnej situácie, či sa pozeráme na rozpočet z hospodárskeho alebo štátoprávneho hľadiska.

Z formálno-právnej stránky má štátny rozpočet podobu normatívneho právneho aktu najvyššieho zákonodarného orgánu. Táto právna stránka štátneho rozpočtu zvyčajne vyplýva z ústavy alebo ústavného zákona. Zákon o štátnom rozpočte v normatívnej časti vymedzuje jednotlivé povinnosti a práva len rámcovo, a to v právnych normách účelových. Stanoví sa určitý ekonomický cieľ, nie však podrobnosti k jeho dosiahnutiu. Tieto normy len predpokladajú právnu úpravu uskutočnenú inými právnymi predpismi. Rozpočtové zdroje a rozpočtové výdaje upravujú samostatné všeobecne záväzné právne predpisy.

Na rozpočet môžeme nahliadať v týchto podobách:

V najširšom pojatí môžeme rozpočet definovať ako číselnú zostavu a odhad pravdepodobných príjmov štátu alebo iného verejnoprávneho subjektu na časovo obmedzené obdobie. Rozpočet je teda finančný plán príjmov a výdajov, súčasne aj produkt historického vývoja spoločnosti a jej ekonomiky.

Rozpočet je zároveň fondom (miestom), kde sa tieto príjmy sústreďujú a následne ďalej redistribuujú. Z občianskoprávneho hľadiska ide o účelové združenie majetku, ktorý je ako hmotný substrát základným pojmovým znakom. Z ekonomického hľadiska predstavuje rozpočet nástroj rozdeľovania väčšej alebo menšej časti národného dôchodku v peňažnom vyjadrení.

² BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-440-7. S. 13

Rozpočet chápeme ako sústavu spoločenských vzťahov, ktoré vznikajú pri procese jeho tvorby, realizácie, záverečného bilancovania a priebežnej kontroly.³

1.1.2. Funkcie rozpočtu

Najčastejšie v súvislosti so štátnym rozpočtom sú spomínané fiškálna, alokačná a redistribučná funkcia.

Fiškálna funkcia bola pôvodnou funkciou štátneho rozpočtu, kedy za najdôležitejšie bolo považované sústredenie finančných prostriedkov, najmä daní a ich využitie pre potreby panovníka a štátu. Fiškálna funkcia sa sústreďuje na zabezpečenie dostatku prostriedkov pre plnenie funkcií štátu. Štátny rozpočet je nástrojom rozpočtovej a stabilizačnej politiky (fiškálnej politiky), pri ktorej štát využíva svoje príjmy a výdaje k naplneniu stanovených úloh a cieľov.

Ďalšou funkciou je funkcia alokačná, pri ktorej ide o rozdeľovanie a umiestňovanie peňažných prostriedkov do príslušných hospodárskych sfér. Myslí sa tým aktívne konfrontovanie cieľov a úloh hmotného plánu s možnosťami celého hospodárstva. Pri alokovaní finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu sa kladie dôraz na to, aby tieto finančné prostriedky boli vynakladané efektívne a hospodárne. Na prostriedky zo štátneho rozpočtu nie je právny nárok, ak právny predpis neurčí inak.

Redistribučná funkcia vychádza z toho, že bohatstvo a príjmy nie sú v spoločnosti rozdelené rovnomerne. Znamená znovurozdelenie národného dôchodku podľa potrieb celej spoločnosti. Prostriedky získané prvotnou deľbou (daňové platby subjektov vo výrobe) a ďalším rozdeľovaním (daňami a inými platbami ostatných subjektov), sa znovu rozdeľujú na iné účely.

Ako ďalšie funkcie rozpočtu môžeme spomenúť funkciu kontrolnú a stimulačnú. Za dôležité považujem spomenúť to, že jednotlivé menované funkcie nemajú len povahu ekonomickú, ale aj politickú.⁴

³ GRÚŇ, Lubomír. *Finanční právo a jeho instituty*. 3., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2009. Vysokoškolské právnické učebnice. ISBN 978-80-7201-745-4. S. 48-50

1.1.3. Rozpočtová sústava

Český právny poriadok nepozná pojem verejný rozpočet, napriek tomu hovoríme o tzv. sústave verejných rozpočtov. Spoločným je pre tieto rozpočty to, že ide o rozpočty verejné. Toto vymedzenie je len teoretické, pretože súčasná úprava rozpočtových pravidiel neobsahuje charakteristiku rozpočtovej sústavy. Tieto rozpočty plnia funkciu záväzného dokumentu pre finančné hospodárenie štátu ako celku, ale aj jednotlivých samosprávnych celkov.

Pod pojmom rozpočtovej sústavy môžeme chápať sústavu rozpočtových orgánov a inštitúcií, ktoré sa starajú o tvorbu, rozdeľovanie a použitie verejných prostriedkov, kontrolujú plnenie verejných rozpočtov. V inom pojatí sa rozpočtovou sústavou rozumie sústava verejných rozpočtov a sústava rozpočtových vzťahov vnútri rozpočtovej sústavy, kde sa jednotlivé rozpočty považujú za články rozpočtovej sústavy. Do rozpočtovej sústavy sa tiež dajú zaradiť aj orgány, ktoré sa zúčastňujú a zaisťujú celý rozpočtový proces a orgány, ktoré tento proces kontrolujú. V ďalšom pojatí sa rozpočtová sústava vymedzuje ako súhrn verejných rozpočtov, poprípade ďalších štátnych fondov, orgánov a inštitúcií z oblasti verejných financií.⁵

V prípade mojej práce je pre mňa najdôležitejšie pojatie rozpočtovej sústavy ako sústavy verejných rozpočtov. Toto pojatie môže byť užšie alebo širšie vzhľadom na to, ktoré rozpočty ten ktorý autor do rozpočtovej sústavy zaraďuje.

Pražská učebnica finančného práva radí do rozpočtovej sústavy štátny rozpočet, rozpočty krajov a obcí, rozpočty štátnych fondov. Širšie vymedzenie sa nachádza v brnianskej učebnici finančného práva, ktorá okrem štátneho rozpočtu, rozpočtov krajov a obcí, rozpočtov štátnych fondov radí do verejných rozpočtov aj rozpočty

⁴ MARKOVÁ, Hana a Radim BOHÁČ. *Rozpočtové právo*. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7179-598-8. S. 3-4

⁵ MRKÝVKA, Petr. *Finanční právo a finanční správa*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2004. ISBN 80-210-3578-1. S. 296

niektorých iných rozpočtových jednotiek napr. rozpočty organizačných zložiek, rozpočty príspevkových organizácií a pod.⁶

Najlepšie je podľa mňa vymedzenie verejných rozpočtov spoločnými definičnými znakmi, ktoré obsahuje brnianska učebnica finančného práva. Spoločné rysy verejných rozpočtov definuje takto:

- spoločná právna úprava, v zásadných otázkach
- spoločná vnútorná štruktúra, určená rozpočtovou skladbou
- zhodné základné zásady v pravidlách hospodárenia
- právna ochrana pred neoprávneným použitím alebo zadržaním rozpočtových prostriedkov
- povinnosť strpieť kontrolný dozor, hlavne z hľadiska rozpočtovej disciplíny⁷

Platná právna úprava rozpočtovej sústavy je obsiahnutá majoritne v týchto zákonoch – zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlách a o zmene niektorých súvisiacich zákonov (rozpočtové pravidlá), zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlách územných rozpočtov a zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovom určení výnosov niektorých daní územným samosprávnym celkom a niektorým štátnym fondom (zákon o rozpočtovom určení daní). Medzi právne normy upravujúce rozpočtové hospodárenie patrí tiež každoročne prijímaný zákon o štátnom rozpočte na príslušný rok a právne predpisy, ktorými sa dopĺňujú vyššie uvedené zákony.⁸

1.1.4. Fiškálna a rozpočtová politika

Rozpočtová politika a fiškálna politika tvoria vedľa menovej a devízovej politiky, finančnú politiku. Pojmy fiškálna a rozpočtová politika sú často stotožňované alebo zamieňané. Podľa mňa je to hlavne preto, že z jazykového hľadiska sú pojmy fiškálny a rozpočtový vo verejnosti vnímané ako synonymá.

⁶ MARKOVÁ, Hana a Radim BOHÁČ. *Rozpočtové právo*. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7179-598-8. S. 91

⁷ MRKÝVKA, Petr. *Finanční právo a finanční správa*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2004. ISBN 80-210-3578-1. S. 297

⁸ BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-440-7. S. 219

Fiškálnu politiku môžeme charakterizovať ako zámernú činnosť vlády využívajúcu štátny rozpočet k regulácii peňažných vzťahov medzi štátom a ostatnými ekonomickými subjektmi s cieľom stabilizovať makroekonomický vývoj. Hlavným nástrojom tejto politiky je štátny rozpočet a jeho zmeny v štruktúre príjmov a výdajov, a zámerné saldo štátneho rozpočtu. Cieľom fiškálnej politiky je zámerne využiť plánovaný prebytok alebo schodok štátneho rozpočtu k hospodárskemu rastu. Hlavnou funkciou fiškálnej politiky je stabilizovať hospodárstvo štátu pred nepriaznivým ekonomickým vývojom.

Rozpočtová politika cieľavedome ovplyvňuje ekonomické procesy tvorbou, rozdeľovaním a použitím rozpočtového fondu, ktorý je tvorený príjmami štátneho rozpočtu (resp. celej sústavy verejných rozpočtov). Hlavným nástrojom rozpočtovej politiky je štátny rozpočet ako bilancia štátnych príjmov a výdajov, ktorý je zostavovaný a schvaľovaný ako plánovaná bilancia, a ako výsledná bilancia, ktorou je štátny záverečný účet. Rozpočtová politika sa zameriava na realizáciu alokačnej a redistribučnej funkcie. Kompetentným subjektom k jej realizácii je ministerstvo financií. Podstatou rozpočtovej politiky je regulácia vzťahov medzi subjektmi tam, kde pretekajú verejné prostriedky, a jej cieľom je vytvoriť dostatočné finančné zdroje k prefinancovaniu verejných výdajov. Medzi základné zásady rozpočtovej politiky patria realnosť, úplnosť, dlhodobá vyrovnanosť a publicita.

Základnou otázkou rozpočtovej politiky je otázka vyrovnanosti štátneho rozpočtu a to vo všetkých fázach jeho realizácie – zostavovaní (plánovaná vyrovnanosť), plnení (skutočná vyrovnanosť). Vyrovnanosťou štátneho rozpočtu sa nerozumie len účtovná vyrovnanosť, pretože tá tu musí byť vždy. Výdaje musia byť kryté ekvivalentnými príjmami. Vyrovnanosťou štátneho rozpočtu sa v tomto ponímaní rozumie také krytie výdajov príjmami, pri ktorom nebude dochádzať k deficitom verejných financií a zvyšovaniu štátneho dlhu.⁹

⁹ MARKOVÁ, Hana a Radim BOHÁČ. *Rozpočtové právo*. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7179-598-8. S. 23-25

1.2. Zodpovednosť

1.2.1. Pojem právnej zodpovednosti

Po podrobnom analyzovaní pojmu rozpočtu a inštitútov, ktoré s ním súvisia prejdeme na rozbor slova zodpovednosť. Prečo hovoríme o pojme zodpovednosti všeobecne? Pretože právna zodpovednosť je len jedným z viacerých druhov zodpovedností. Zodpovednosť môžeme rozoznávať na viacerých úrovniach:

- právna zodpovednosť – nastáva pri porušení právnych povinností,
- politická zodpovednosť – politikov za výkon politickej funkcie pred občanmi,
- ústavná zodpovednosť - je zodpovednosťou zmiešaného charakteru, má povahu objektívnej právnej zodpovednosti a je tu aj prvok politický (napr. dôvera Snemovne vlády),
- morálna zodpovednosť – vnútorná dimenzia (otázka svedomia) a vonkajšia rovina (odsúdenie verejnou mienkou).

Právnu zodpovednosť charakterizujeme ako zvláštnu formu právneho vzťahu, v ktorom dochádza na základe porušenia právnej povinnosti k vzniku novej právnej povinnosti sankčnej povahy.

Podľa toho, či hovoríme o právnej zodpovednosti v súkromnoprávnej oblasti alebo verejnoprávnej, rozlišujeme súkromnoprávne a verejnoprávne delikty. Keďže rozpočtové právo patrí do oblasti verejného práva, dochádza v ňom hlavne k verejnoprávnym deliktom.

Pri verejnoprávných deliktoch vzniká zodpovednostný vzťah delikventa voči subjektu, ktorým väčšinou nie je poškodený. Týmto subjektom je štát (resp. iná verejnoprávna korporácia). Majetkový charakter deliktu nie je tak výrazný ako pri súkromnoprávných deliktoch. Verejnoprávnymi deliktami sú:

- trestné činy,
- priestupky a iné správne delikty,
- disciplinárne delikty,

- ústavné delikty,
- medzinárodnoprávne delikty.

Podľa toho, či je pre vznik zodpovednostného vzťahu potrebné zavinenie rozlišujeme subjektívnu a objektívnu právnu zodpovednosť. Vznik subjektívnej právnej zodpovednosti vždy vyžaduje zavinené porušenie právnej zodpovednosti, či už vo forme nedbalosti alebo úmyslu. Naopak objektívna právna zodpovednosť je výsledkom nezavineného protiprávneho jednania alebo protiprávneho stavu.¹⁰

1.2.2. Právna zodpovednosť v rozpočtovom práve

Ako je už vyššie spomenuté, právna zodpovednosť nie je jediným druhom zodpovednosti, ktorú poznáme.

V prvom rade v rozpočtovom práve nachádzame ústavnú zodpovednosť, ktorá má zmiešaný právne – politický charakter. Podľa čl. 42 ods. 1 a 2 Ústavy vláda podáva návrh zákona o štátnom rozpočte a návrh štátneho záverečného účtu. Tieto návrhy prejednáva na verejnej schôdzi a uznáva sa o nich len Poslanecká snemovňa. Podľa čl. 68 ods. 1 Ústavy vláda zodpovedá Poslaneckej snemovni. Rovnako podľa § 20 ods. 1 rozpočtových pravidiel vláda zodpovedá Poslaneckej snemovni za plnenie štátneho rozpočtu. Vláda nesie pred Poslaneckou snemovňou ústavnú zodpovednosť a Poslanecká snemovňa nesie politickú zodpovednosť pred voličmi.

Čo sa týka právnej zodpovednosti, trestný zákonník z. č. 40/2009 Sb. obsahuje radu trestných činov v súvislosti s rozpočtovým hospodárením, či už sa týkajú jeho príjmovej alebo výdajovej stránky.

Trestné činy, ktoré sa týkajú príjmovej strany rozpočtov sa nachádzajú v VI. Hlave - Trestné činy hospodárske najmä v jej 2. Diely - Trestné činy daňové, poplatkové a devízové:

¹⁰ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1. S. 161-181

- § 240 Skrátenie dane, poplatku a podobnej povinnej platby,
- § 241 Neodvedenie dane, poistného na sociálne zabezpečenie a podobnej povinnej platby,
- § 243 Nesplnenie oznamovacej povinnosti v daňovom konaní,
- § 244 Porušenie predpisov o nálepkách a iných predmetoch k označeniu tovaru,
- § 245 Falšovanie a pozmeňovanie predmetov k označeniu tovaru pre daňové účely a predmetov dokazujúcich splnenie poplatkovej povinnosti,
- § 246 Falšovanie a pozmeňovanie známkok,
- § 254 Skresľovanie údajov o stave hospodárenia a majetku.

Trestné činy z hľadiska výdajovej strany rozpočtov sú tieto:

- § 212 Dotačný podvod,
- § 260 Poškodenie finančných záujmov Európskej únie,
- § 331 Prijatie úplatku,
- § 332 Podplácanie,
- § 333 Nepriame úplatkárstvo.¹¹

Ďalšou formou právnej zodpovednosti v rozpočtovom práve je dodržiavanie rozpočtovej disciplíny. Rozpočtovou disciplínou sa myslí hospodárenie s finančnými prostriedkami poskytnutými z verejných rozpočtov v súlade so zákonom.

Zákonná úprava, ktorá upravuje porušenie rozpočtovej disciplíny sa nachádza v zákone o rozpočtových pravidlách z. č. 218/2000 Sb. a v zákone o rozpočtových pravidlách územných rozpočtov z. č. 250/2000 Sb. Konkrétne zákon o rozpočtových pravidlách považuje za porušenie rozpočtovej disciplíny podľa § 44 ods. 1 takéto jednanie:

- Neoprávnené použitie peňažných prostriedkov štátneho rozpočtu a iných peňažných prostriedkov štátu,

¹¹ Viac Trestný zákonník, z. č. 40/2009 Sb, Časť druhá – zvláštna časť.

- Neoprávnené použitie alebo zadržanie peňažných prostriedkov poskytnutých zo štátneho rozpočtu, štátneho fondu, Národného fondu alebo štátnych finančných aktív ich príjemcom,
- Porušenie povinnosti stanovenej právnym predpisom, rozhodnutím alebo dohodou o poskytnutí dotácie alebo návratnej finančnej výpomoci, ktoré priamo súvisia s účelom, na ktoré bola dotácia alebo návratná finančná výpomoc poskytnutá,
- Porušenie zákonnej povinnosti neuloženia alebo neprevedenia odvodu.

Sankciou pre organizačnú zložku štátu, príspevkovú organizáciu, fyzickú alebo právnickú osobu (rozdielnu od štátu), ktorá porušila pravidlá rozpočtovej disciplíny je povinný odvod (§ 44a rozpočtových pravidiel). Ak sa porušiteľ rozpočtovej disciplíny s platením odvodu omešká, je povinný navyše zaplatiť penále.

Medzi pojmami rozpočtová zodpovednosť a rozpočtová disciplína dochádza k ich častému zamieňaniu alebo stotožňovaniu. Ako sme si však vysvetlili vyššie, tieto pojmy majú rozličný význam. Rozpočtovou disciplínou rozumieme dispozíciu s peňažnými prostriedkami, ktoré pochádzajú z verejných rozpočtov, v súlade so zákonom. Rozpočtová zodpovednosť je zas chápaná ako zodpovedná rozpočtová politika, ktorej primárnym cieľom je dlhodobá vyrovnanosť verejných rozpočtov v materiálnom pojatí tohto pojmu.

2. Rozpočtová zodpovednosť – pojem ekonomický

2.1. Rozpočtový deficit

2.1.1. Klasifikácia deficitu

Rozpočet vyjadruje vzťah medzi príjmami a výdajmi. Ak sa príjmy rovnajú výdajom, hovoríme o vyrovnanom rozpočte. Častejšie sa však stretávame so stavom fiškálnej nerovnováhy t. j. príjmy a výdaje nie sú totožné. V takomto prípade rozlišujeme rozpočet prebytkový (pri ktorom sú príjmy vyššie ako výdaje) a rozpočet schodkový (pri ktorom sú výdaje vyššie ako príjmy).

Celkový deficit tvorí súčet primárneho deficitu a úrokov vzniknutých z dlhov. Primárny deficit predstavuje výsledok hospodárenia v danom rozpočtovom roku (t. j. rozdiel medzi príjmami a výdajmi).

Z hľadiska časového delíme deficit na krátkodobý a strednodobý až dlhodobý. Krátkodobý rozpočtový deficit vzniká v rámci jedného rozpočtového obdobia, keď dochádza k nerovnováhe medzi príjmami a výdajmi (napr. štát musí na mesačnej báze uvoľňovať mandatorne výdaje na dávky, ale príjmy z daní prichádzajú len v stanovenom období). O strednodobom a dlhodobom deficite hovoríme vtedy, keď sa deficity rozpočtu opakujú a kumulujú, stávajú sa chronickými.

Podľa príčin vzniku delíme deficit na štrukturálny a cyklický. Štrukturálny deficit (aktívny) je dopredu plánovaný t. j. rozpočet je už schvaľovaný ako deficitný, závisí na vládnych rozhodnutiach. Naopak cyklický deficit (pasívny) nie je plánovaný, vzniká až následne, v dôsledku externých vplyvov.¹²

Ako som už vyššie spomenul, štrukturálny deficit je výsledkom vládnych rozhodnutí, či už ide o zníženie príjmov z daní alebo o zvýšenie vládnych výdajov.

¹² LAJTKEROVÁ, Eva. *Veřejné finance v České republice: teorie a praxe*. Vyd. 1. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2013. ISBN 978-80-7204-861-8. S. 95-96

K hlavným príčinám tohto deficitu patrí:

- expanzívna fiškálna politika – znižovanie daňovej záťaže bez ekvivalentného zníženia vládnych výdajov alebo naopak rast verejných výdajov bez príjmového krytia,
- vládny populizmus – zvyšovanie sociálnych transferov určitým skupinám obyvateľstva hlavne pred voľbami za účelom získania ich hlasov,
- snaha o rozloženie dôsledkov výdajových šokov alebo daňovej záťaže na viac rokov – teória vyrovnávania daňového zaťaženia v priebehu určitého časového obdobia.

Cyklický deficit vláda naopak nemôže ovplyvniť. Hlavnými jeho príčinami sú:

- hospodársky pokles – pokles príjmov z daní,
- rast inflácie s dopadom na rozpočet verejných organizácii napojených na štátny rozpočet – rast cien energie,
- zvýšenie verejných výdajov pri katastrofách – prírodné katastrofy, vojnové konflikty,
- rastúci úrok z verejných dlhov, zmena dlhovej služby.¹³

2.1.2. Dôsledky rozpočtového deficitu

Čo sa týka dôsledkov rozpočtového deficitu na hospodárenie, nie sú názory ekonomickej obce jednotné. Niektoré ekonomické smery rozpočtové deficity absolútne vylučujú, iné ich pripúšťajú, ale len krátkodobo s imperatívom ich splatenia, čo v najkratšom období.

Dôsledky schodkov môžeme rozdeliť na rozpočtové (finančné) a fiškálne (makroekonomické). Finančné dôsledky na rozpočet sú v krátkom období niektorými ekonómami hodnotené pozitívne, pretože deficit umožňuje zmierniť vládne rozpočtové obmedzenia, čo je v niektorých prípadoch akceptovateľné. Z dlhodobého hľadiska sú finančné dôsledky hodnotené negatívne, pretože deficit musí byť nejako financovaný.

¹³ OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-3228-2. S. 140-141

Väčšinou sa to prejavuje rastom verejného zadlženia, čo spôsobuje zvyšovanie nákladov na dlhovú službu. V prípade emisného krytia dochádza k rastu inflácie.

Makroekonomické dôsledky hodnotia to, ako sa deficit verejných rozpočtov prejaví v zmene makroekonomických ukazovateľov t. j. HDP, inflácie, nezamestnanosti a platobnej bilancii. V ekonomickej teórii sa najčastejšie môžeme stretnúť s tromi základnými interpretáciami makroekonomických dôsledkov deficitu na rozpočet:

- neoklasická

Dôsledky deficitu hodnotia negatívne, a preto deficit odmietajú. Vychádzajú z toho, že tržný mechanizmus je v spojení s pružnými absolútnymi cenami a mzdami pri relatívnej stabilite pomerných cien schopný zaistiť optimálnu alokáciu výrobných zdrojov a ich plné využitie. Monetárna a rozpočtová politika neovplyvňujú reálne premenné. Krátkodobý deficit spojený s poklesom daňových sadzieb pri nezmenenej výške vládnych výdajov má zanedbateľný bezprostredný vplyv na väčšinu premenných, avšak z hľadiska dlhšieho obdobia sú jeho účinky rovnaké ako pri permanentných rozpočtových deficitoch.

- keynesiánska

Keynesiánci v určitých prípadoch hodnotia dôsledky deficitu kladne. Na rozdiel od neoklasikov tvrdia, že tržný mechanizmus nie je schopný zaistiť plné využívanie všetkých disponibilných výrobných zdrojov. Za rozhodujúci faktor považujú zmeny agregátneho dopytu, ktorý vedie k zmenám reálneho agregátneho výstupu a zamestnanosti. Keynesiánci vidia problém ekonomických recesií v nedostatočnom agregátnom dopyte, a preto odporúčajú tieto krízy prekonať expanzívnu fiškálnou politikou zo strany vlády (napr. zvýšením vládnych výdajov) aj za cenu vzniku deficitu. Naopak počas konjunktúry v hospodárstve, má byť tento deficit uhradený z prebytkov tak, aby boli verejné financie v dlhšom období vyrovnané. Menovú politiku pokladajú za neúčinnú z dôvodu pasce likvidity a v prípade, že investície nie sú citlivé na zmenu úrokovej miery.

- neoricardiánska

Popiera vplyv deficitu na rast agregátneho dopytu a zmenu úrokových sadzieb. Táto hypotéza sa týka len deficitu, pri ktorom dochádza k poklesu verejných príjmov pri zachovaní konštantných verejných výdajov. Pri fixnom objeme verejných výdajov zníženie daní neovplyvní rast spotreby, pretože zvýšenie disponibilného dôchodku súkromného sektoru sa premietne len do rastu úspor. Ak vláda financuje deficit pôžičkou od verejnosti, ekonomické subjekty si uvedomujú, že vláda bude musieť v budúcnosti tento dlh splatiť, čo sa premietne do zvýšenia daní. Spotreba vlády aj domácností zostane konštantná, a preto sa agregátny dopyt nezmení.¹⁴

2.1.3. Riešenie rozpočtového deficitu

Schodok verejného rozpočtu musí byť vždy nejako prefinancovaný (niečím krytý). Možné spôsoby financovania deficitu sú zvýšenie verejných príjmov, zníženie verejných výdajov, využitie prostriedkov z privatizácie, dlhové financovanie, emisné financovanie, kombinácia uvedených spôsobov.

Krytie rozpočtového deficitu zvýšením príjmov (napr. daní) alebo znížením výdajov (napr. zníženie výšky sociálnych dávok) nie je príliš populárne, pretože je to veľmi viditeľné a má to priamy dopad na ľudí. Politik by takýmto opatrením hazardoval s voličskými hlasmi, preto je tento druh krytia deficitu málo používaný.

Sanovanie deficitu prostredníctvom predaja štátneho majetku je síce reálnou možnosťou, nutnou podmienkou však je, že štát má čo ponúknuť na predaj. V Českej republike bolo toto rozpočtové krytie využívané najmä v 90 – tých rokoch, kedy sa štát zbavoval svojho majetku prostredníctvom privatizácií. Otázky, ktoré sa týkajú efektivity takéhoto postupu (napr. predaj štátneho majetku výrazne pod cenu) tu riešiť nebudem.

¹⁴ OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-3228-2. S. 141-142

Ďalším spôsobom je emisné financovanie, pri ktorom centrálna banka poskytuje priamy úver vláde. V Českej republike je takýto spôsob financovania deficitu zakázaný.

Najčastejším spôsobom krytia deficitov je dlhové financovanie. Pri dlhovom financovaní deficitu štát emituje na finančné trhy štátne cenné papiere (dlhopisy), ktoré nakupujú ekonomické subjekty (napr. firmy, bankové inštitúcie). Takýmto spôsobom dochádza k transformácii deficitov do verejného dlhu.

Pri nákupe štátnych dlhopisov domácimi subjektmi dochádza k tzv. efektu vytlačania. Keď domáce subjekty minú svoje úspory na nákup štátnych dlhopisov, nezostanú im tak finančné prostriedky na spotrebu a investície. Vládne výdaje tak vytlačujú súkromné investície a spotrebu.

V prípade, že štátne dlhopisy nakupuje centrálna banka dochádza k zvyšovaniu menovej bázy (rastie množstvo peňazí v obehu). To môže spôsobiť rast inflácie. Tento postup sa nazýva monetizácia dlhu. Kvôli nebezpečenstvu zvyšovania inflácie je tento druh financovania deficitu v niektorých krajinách obmedzený a niekde úplne zakázaný.

Riziko dlhového financovania spočíva v tom, že čím viac štátnych dlhopisov štát na trh emituje, tým je pre štát nevýhodnejšia ich cena, pretože štát musí ponúkať stále vyššie úrokové výnosy (v ktorých je zahrnutá aj riziková prirážka) pre investorov. To predstavuje väčšie výdajové zaťaženie pri splácaní dlhov. Krajnou situáciou je stav, keď krajina nie je schopná umiestniť svoje štátne dlhopisy na finančných trhoch, pretože investori nemajú dôveru v to, že ich investované peniaze im budú niekedy vrátené naspäť (napr. prípad Grécka).¹⁵

¹⁵ LAJTKEROVÁ, Eva. *Veřejné finance v České republice: teorie a praxe*. Vyd. 1. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2013. ISBN 978-80-7204-861-8. S. 97-98

2.2. Verejný dlh

2.2.1. Klasifikácia verejného dlhu

Verejný dlh charakterizujeme ako súhrn pohľadávok rôznych ekonomických subjektov voči štátu (ale i voči mimorozpočtovým fondom, nižším článkom samosprávy, verejným podnikom a verejnoprávnym inštitúciám).

Hlavnou príčinou rastu verejného dlhu sú chronicky sa opakujúce rozpočtové deficity, avšak rozpočtové schodky nie sú jediným pôvodcom verejného dlhu. Verejný dlh môže mať aj mimorozpočtové príčiny vzniku napr. prevzatie záväzkov iných subjektov štátom. K verejným dlhom môžu prispievať aj deficity mimorozpočtových fondov.

Naopak každý rozpočtový deficit sa nemusí automaticky prejavíť vo zvýšení verejného dlhu. Ako je vysvetlené v kapitole o deficite, existuje viac možností ako prefinancovať schodok napr. predajom štátneho majetku.

Verejný dlh môžeme rozdeliť z hľadisko toho, ktoré inštitúcie ho vytvárajú na vládny dlh a štátny dlh. Vládny dlh je vymedzený ako celkový dlh sektoru vládnych inštitúcií. Radíme sem štátny rozpočet, mimorozpočtové štátne fondy, rozpočty územných samosprávnych celkov a rozpočty zdravotných poisťovní. Niektoré metodiky vymedzujú vládny sektor ešte širšie. Štátny dlh je ponímaný užšie, vymedzujeme ho ako súhrn štátnych finančných pasív, tvorených záväzkami štátu (neradíme sem záväzky mimorozpočtových fondov, miestnych rozpočtov, ani štátne záruky).

Ďalej rozlišujeme čistý a hrubý verejný dlh. Hrubý dlh znamená celkový objem záväzkov štátu, územnej samosprávy, verejnoprávných inštitúcií atď. Čistý dlh tvoria celkové záväzky znížené o objem pohľadávok. Podľa vlastnickej štruktúry ekonomických subjektov delíme verejný dlh na domáci a zahraničný.¹⁶

¹⁶ LAJTKEROVÁ, Eva. *Veřejné finance v České republice: teorie a praxe*. Vyd. 1. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2013. ISBN 978-80-7204-861-8. S. 98, 101-102

2.2.2. Faktory ovplyvňujúce verejný dlh

Medzi zásadné faktory, ktoré ovplyvňujú verejný dlh patria ekonomická situácia danej krajiny, politická situácia, nastavenie fiškálnych pravidiel, nastavenie sociálnej politiky a demografický vývoj.

Ekonomickú situáciu najlepšie približujú ekonomické ukazovatele, akými sú tempo rastu HDP, miera nezamestnanosti a výška úrokovej sadzby. Dôležitým faktorom je tiež absolútna výška zadlženia, pretože s rastúcou mierou zadlženia rastú splátky dlhu (sú mandatórnym výdajom). Navyše veritelia vyžadujú kompenzáciu zvýšeného rizika nesplatenia pohľadávky v podobe vyššieho úroku.

Politická situácia súvisí s modelom politického cyklu. Pred koncom volebného obdobia dochádza k zmenám v oblasti verejných rozpočtov. Vláda má záujem získať si voličov (kúpiť si hlasy). Zvyšujú sa vládne výdaje na nákup tovarov a služieb alebo sa zvyšujú sociálne transfery v podobe sociálnych dávok. Naopak sadzby daní sú znižované alebo sú vytvárané výnimky, čím sa znižujú rozpočtové príjmy. Tým pádom vzniká deficit vo verejných financiách.

Dôležitým faktorom ovplyvňujúcim verejný dlh je aj nastavenie fiškálnych pravidiel. Fiškálne pravidlá vytvárajú stály tlak na príjmovú aj výdajovú politiku vlády. Pravidlá musia byť jednoznačne definované, záväzné (vymedzené v ústave, či inom zákone), umožňovať verejnú kontrolu a sankcionovať za ich neplnenie.¹⁷

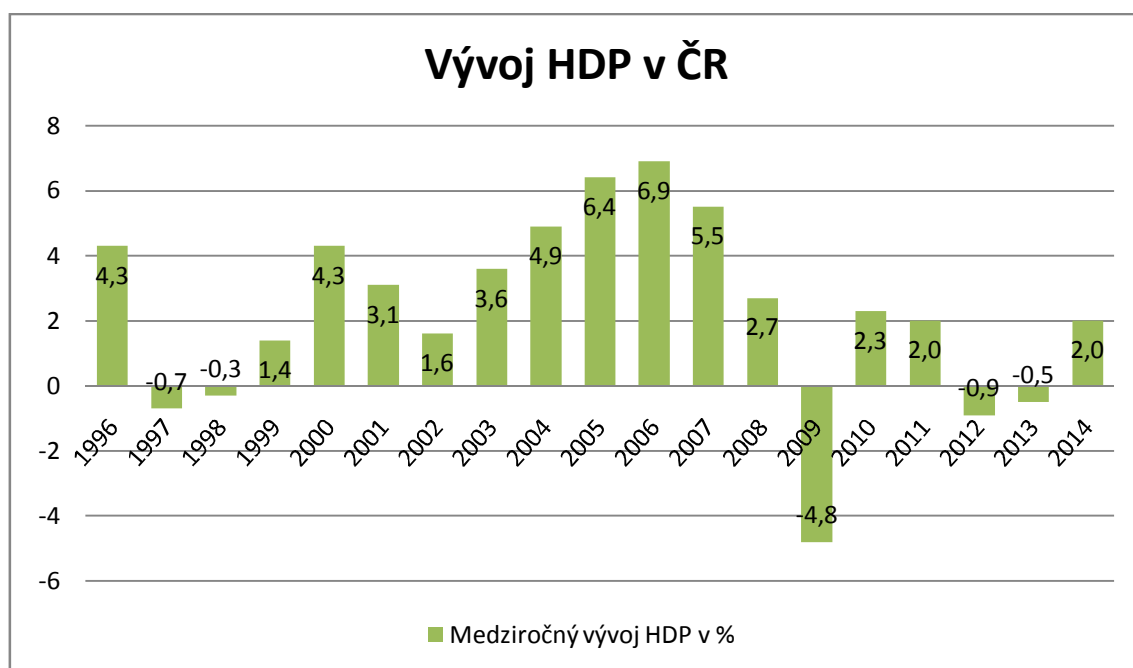
2.3. Rozpočtové deficity a verejný dlh v Českej republike

Za dôležité považujem nie len teoretické vymedzenie pojmov rozpočtového deficitu a verejného dlhu, ale aj konkrétny náhľad na to ako si v týchto ekonomických kategóriách vedie Česká republika.

¹⁷ OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-3228-2. S. 146

Na tomto mieste nebudem rozoberať, aké sú konkrétne príčiny vznikov schodkov verejných rozpočtov a ich následného transformovania do zvyšovania verejného dlhu v Českej republike, v tom ktorom období. Jednak preto, že faktorov, ktoré vplývajú na zvyšovanie deficitu je príliš mnoho, aby sme mohli robiť len banálne konštatovania na pár riadkov, a jednak preto, že to nie je predmetom tejto diplomovej práce.

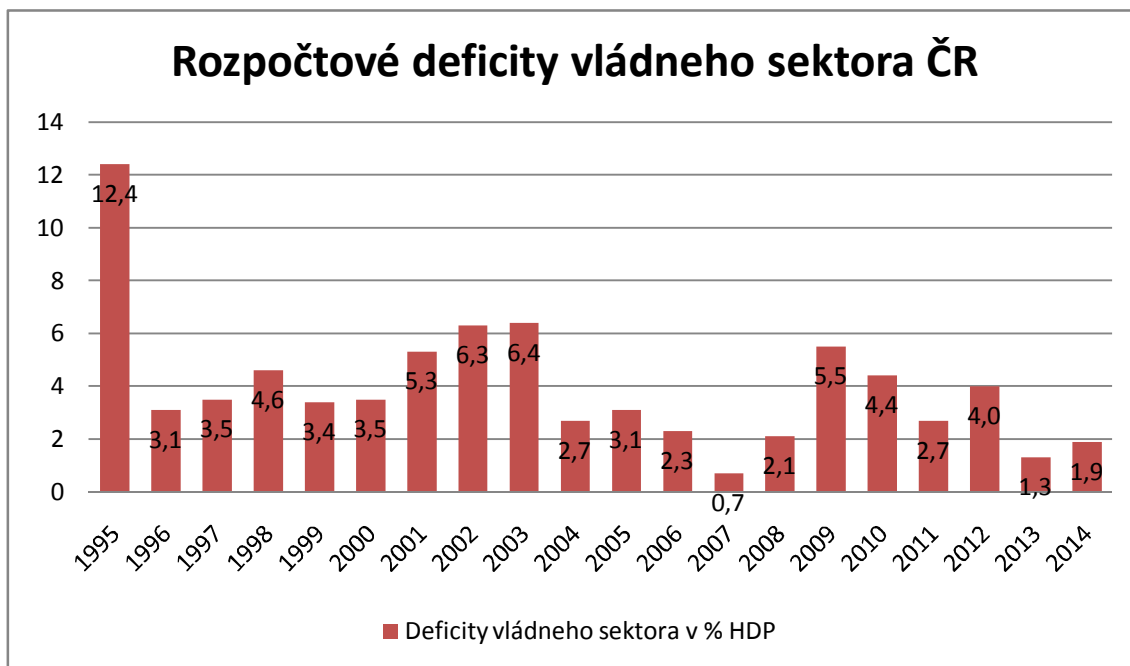
Prvý graf nám ukazuje medziročný vývoj HDP v %. Zmyslom zaradenia tohto grafu je komparácia vývoja HDP v ČR s druhým grafom, ktorý zaznamenáva rozpočtové deficity vládneho sektoru ČR v % HDP.



Zdroj: eurostat, vlastné spracovanie¹⁸

Graf č. 1

¹⁸ Vývoj HDP v ČR, Eurostat [cit. 12.3.2016]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tipsau10&language=en>



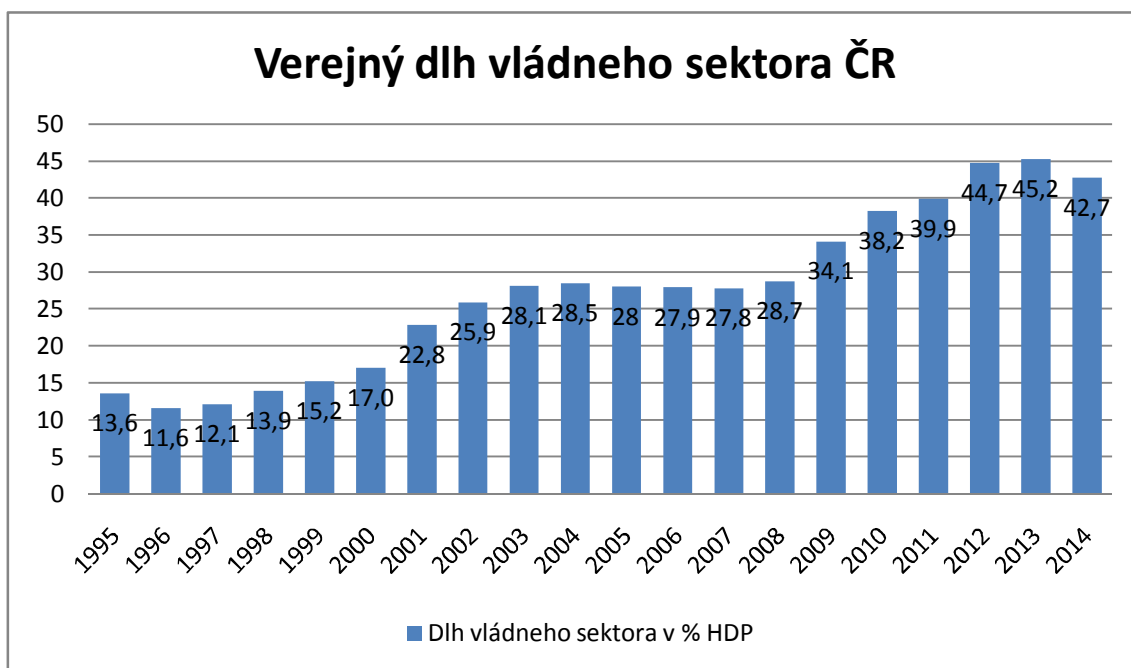
Zdroj: eurostat, vlastné spracovanie¹⁹

Graf č. 2

Podľa ekonomickej teórie Keynesa, ktorá je spomenutá vyššie, sú rozpočtové deficity krátkodobo akceptovateľné, keď finančné prostriedky takto získané slúžia na prekonanie hospodárskeho útlmu v rámci expanzívnej fiškálnej politiky vlády. Touto teóriou sa často bránia vlády pri rozpočtových schodkoch. Zabúda sa však na druhú časť tejto teórie, ktorá hovorí o tom, že v dobe hospodárskeho rastu, deficity vytvorené v minulých obdobiach majú byť hradené rozpočtovými prebytkami.

Porovnaním prvého a druhého grafu zistíme, že aj v obdobiach, keď hospodárstvo štátu rástlo, nebol rozpočet minimálne vyrovnaný, a už vôbec nie prebytkový. Dokonca aj v rokoch 2005 až 2007, keď rast HDP presahoval 5 %, bol rozpočet schodkový. Vlastne za celé obdobie, ktoré máme v grafe rozpočtových deficitov vládneho sektora ČR od roku 1995 do roku 2014 sa nedostalo rozpočtové hospodárenie do čiernych čísel.

¹⁹ Rozpočtové deficity vládneho sektora ČR, Eurostat [cit. 12.3.2016]. Dostupné z: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>



Zdroj: eurostat, vlastné spracovanie²⁰

Graf č. 3

Tretí graf nám zobrazuje verejný dlh vládneho sektora v % HDP. Dôležité sú tendencie vývoja verejného dlhu, kde musíme žiaľ konštatovať, že sú rastúce. Verejný dlh zaznamenal najväčší nárast v období medzi rokmi 2008 a 2012, keď stúpol z 28,7 % na 44,7 %, čo predstavuje nárast o 16 % v priebehu 4 rokov. Tento nárast sa dá vysvetliť účinkami svetovej hospodárskej krízy na hospodárenie ČR.

Zaujímavé je obdobie rokov 2003 – 2008, keď verejný dlh vládneho sektora nenarastal, hoci boli dosahované rozpočtové deficity. Toto je dané tým, že verejný dlh vládneho sektora sa vykazuje v pomere k HDP. To znamená, že v čitateli zlomku máme absolútnu výšku dlhu a v menovateli absolútnu výšku HDP. A ak si pozorne všimneme v spomínanom období rokov 2003 – 2008 zaznamenávala ČR pomerne vysoké rasty HDP. Takže hoci absolútna výška dlhu rástla, zvyšovalo sa aj číslo v menovateli, tým pádom bol dosiahnutý rovnaký % pomer dlhu k HDP ako v predchádzajúcich obdobiach.

²⁰ Verejný dlh vládneho sektora ČR, Eurostat [cit. 12.3.2016]. Dostupné z: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

3. Rozpočtová zodpovednosť – pojem politický

Ako som už predtým naznačil, pojem rozpočtovej zodpovednosti má viacero rozmerov a ja za podstatný považujem aj rozmer politický. Ak je ústava označovaná za základný zákon štátu, určite sa zhodneme na tom, že najdôležitejším každoročne prijímaným zákonom, je zákon o štátnom rozpočte. Preto považujem za potrebné priblížiť v tejto práci čitateľovi, akým spôsobom táto právna norma vzniká.

3.1. Rozpočtový proces na úrovni štátneho rozpočtu

Rozpočtový proces je finančným a správnym konaním *sui generis*, charakterizujeme ho ako zákonom stanovený pracovný postup štátnych orgánov platný pre zostavovanie, schvaľovanie, plnenie a kontrolu rozpočtov. Jedná sa o súhrn zvláštnych normotvorných procesov prebiehajúcich v niekoľkých etapách.²¹

3.1.1. Príprava, zostavovanie a schvaľovanie štátneho rozpočtu

Za dôležité inštitúty, ktoré je potrebné spomenúť v súvislosti s prípravou štátneho rozpočtu je vypracovávanie strednodobých výhľadov a strednodobých výdajových rámcov. Zákonná úprava týchto plánovacích nástrojov sa nachádza v § 4 a § 8a rozpočtových pravidiel.

Strednodobý výhľad sa vytvára na obdobie 2 rokov bezprostredne nasledujúcich po roku, na ktorý je predkladaný štátny rozpočet. Obsahuje očakávané príjmy a výdaje štátneho rozpočtu a štátnych fondov na jednotlivé roky, na ktoré je zostavovaný a predpoklady, a zámery na základe ktorých sa tieto príjmy a výdaje očakávajú. Obsahuje tiež predpokladaný spôsob financovania schodkov. Strednodobý výhľad vytvára ministerstvo financií v súčinnosti so správcami kapitol, územnými samosprávnymi celkami a štátnymi fondmi a predkladá ho vláde spoločne s návrhom štátneho rozpočtu.

²¹ MRKÝVKA, Petr. *Finanční právo a finanční správa*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2004. ISBN 80-210-3578-1. S. 318

Strednodobý výdajový rámec tvoria celkové výdaje štátneho rozpočtu a štátnych fondov na každý z rokov, na ktoré je zostavovaný strednodobý výhľad, s výnimkou dotácii štátnym fondom. Stanovuje ich svojim uznesením Poslanecká snemovňa na návrh vlády. Pri vypracovávaní návrhu zákona o štátnom rozpočte na ďalší rok sa čiastka strednodobého výdajového rámca uvedená v uznesení Poslaneckej snemovni k vládne návrhu zákona o štátnom rozpočte na bežný rok upraví.

Právnu úpravu zostavovania štátneho rozpočtu a štátneho záverečného účtu nájdeme v čl. 42 ods. 1 a 2 Ústavy, ktoré stanovujú, že návrh zákona o štátnom rozpočte a návrh štátneho záverečného účtu podáva vláda. Tieto návrhy prejednáva na verejnej schôdzi a uznáva sa o nich len Poslanecká snemovňa. Ďalší postup určujú rozpočtové pravidlá z. č. 218/2000 Sb. Niektoré procesné náležitosti sú upravené v rokovacom poriadku Poslaneckej snemovne z. č. 90/1995 Sb.²²

Návrh štátneho rozpočtu robí ministerstvo financií v súčinnosti so správcami kapitol, územnými samosprávnymi celkami a štátnymi fondmi a predkladá ho vláde. Vláda predloží návrh zákona o štátnom rozpočte predsedovi Poslaneckej snemovne najneskôr 3 mesiace pred začiatkom rozpočtového roku. Predseda Poslaneckej snemovne prikáže tento návrh zákona k prerokovaniu rozpočtovému výboru.

V 1. čítaní Poslanecká snemovňa vo všeobecnej rozprave prejednáva základné údaje návrhu, akými sú výška príjmov a výdajov, saldo, spôsob hradenia salda, celkový vzťah k rozpočtom vyšších územných samosprávných celkov a obcí a rozsah zmocnenia výkonných orgánov. Poslanecká snemovňa môže tieto základné údaje schváliť alebo odporučiť vláde ich zmenu. Ak základné údaje v návrhu štátneho rozpočtu Poslanecká snemovňa schváli, nemôže ich počas ďalšieho prejednávania meniť. Potom návrh prejednávajú jednotlivé výbory, čoho výsledkom je uznesenie rozpočtového výboru.

V 2. čítaní sa koná podrobná rozprava o návrhu zákona a uznesení rozpočtového výboru. V tomto čítaní je možné predkladať pozmeňovacie, poprípade iné návrhy.

²² BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-440-7. S. 135

V 3. čítaní Poslanecká snemovňa hlasuje o pozmeňovacích, poprípade iných návrhoch z 2. čítania. Ďalšie pozmeňovacie návrhy nie je možné podávať (prípustné sú len návrhy na opravu legislatívno-technických chýb, gramatických chýb, atď.). Po hlasovaní o jednotlivých pozmeňovacích návrhoch, sa Poslanecká snemovňa uznesie, či s návrhom zákona o štátnom rozpočte vyslovuje súhlas. Ak Poslanecká snemovňa návrh zákona schváli, je návrh prijatý a publikovaný v Zbierke zákonov.²³

Zvláštnu kategóriu rozpočtového hospodárenia predstavuje rozpočtové provizórium. Ak nie je zákon o štátnom rozpočte na príslušný rok schválený do 1.1. rozpočtového roku, riadi sa rozpočtové hospodárenie v dobe od 1.1. rozpočtového roku do nadobudnutia účinnosti zákona o štátnom rozpočte na tento rozpočtový rok objemom príjmov a výdajov štátneho rozpočtu schváleného pre predchádzajúci rozpočtový rok. Výdaje štátneho rozpočtu pre jednotlivé kapitoly sú uvoľňované do výšky jednej dvanástiny celkovej ročnej čiastky v každom mesiaci obdobia rozpočtového provizória rozhodnutím ministerstva financií. V prípade mandatórnych výdajov stanovených iným zákonom je prípustné prekročenie objemu výdajov.²⁴

3.1.2. Kontrola hospodárenia so štátnym rozpočtom a štátny záverečný účet

V priebehu rozpočtového roka vláda hodnotí priebeh rozpočtového hospodárenia a o výsledkoch podáva štvrťročné správy Poslaneckej snemovni. Po skončení polroku podáva hodnotiacu správu o vývoji ekonomiky a plnení štátneho rozpočtu. Priebežné plnenie štátneho rozpočtu tiež hodnotia ministerstvo financií, správcovia kapitol a ďalšie subjekty.

Kontrola hospodárenia s prostriedkami štátneho rozpočtu, ktorú zabezpečujú ministerstvo financií, územné finančné orgány, správcovia kapitol a krajské úrady sa riadi zákonom o štátnej kontrole z. č. 552/1991 Sb., pričom sa dbá o to, aby boli výdaje zo štátneho rozpočtu vynakladané hospodárne, efektívne a účelne.

²³ MARKOVÁ, Hana a Radim BOHÁČ. *Rozpočtové právo*. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7179-598-8. S. 195-196

²⁴ BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-440-7. S. 138-139

Finančnú kontrolu vo verejnej správe v oblasti poskytovania rozpočtových prostriedkov upravuje zákon o finančnej kontrole vo verejnej správe z. č. 320/2001 Sb. Zákon rieši usporiadanie a rozsah finančnej kontroly vykonávanej medzi orgánmi verejnej správy, medzi orgánmi verejnej správy a žiadateľmi alebo príjemcami verejnej finančnej podpory a vnútri orgánov verejnej správy. Tento zákon sa nevzťahuje na kontrolu Najvyšším kontrolným úradom.²⁵

Podľa čl. 97 Ústavy, je Najvyšší kontrolný úrad nezávislý orgán, ktorý vykonáva kontrolu hospodárenia so štátnym majetkom a plnenia štátneho rozpočtu. Postavenie, pôsobnosť, organizačnú štruktúru a ďalšie podrobnosti stanoví sprievodný zákon, ktorým je zákon o Najvyššom kontrolnom úrade z. č. 166/1993. Postavenie a pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu konkrétne upravujú § 2 až § 6 daného zákona. Úrad majoritne vykonáva kontrolu hospodárenia so štátnym majetkom a finančnými prostriedkami vyberanými na základe zákona v prospech právnických osôb s výnimkou prostriedkov vybraných obcami alebo krajmi v ich samostatnej pôsobnosti, plnenia štátneho rozpočtu, štátneho záverečného účtu, zadávania štátnych zákaziek, atď. Pri kontrole NKÚ preveruje, či sú kontrolované činnosti v súlade s právnymi predpismi, preskúmava ich vecnú a formálnu správnosť a posudzuje, či sú účelné, hospodárne a efektívne. Výsledkom kontrolnej činnosti NKÚ sú kontrolné závery a stanoviská o plnení štátneho rozpočtu, a k návrhu štátneho záverečného účtu, predkladané Poslaneckej snemovni.

Inštitút spájaný s kontrolou rozpočtového hospodárenia, ktorým je porušenie rozpočtovej disciplíny je spracovaný v inej časti tejto práce.²⁶

Štátny záverečný účet je dokument, ktorý obsahuje údaje o výsledkoch rozpočtového hospodárenia minulého roku. Návrh štátneho záverečného účtu vypracováva ministerstvo financií a predkladá ho vláde. Vláda podáva návrh Poslaneckej snemovni najneskôr do 30.4. roka nasledujúceho po hodnotenom rozpočtovom roku. Ak je rozdiel medzi plánovaným saldom v štátnom rozpočte

²⁵ MARKOVÁ, Hana a Radim BOHÁČ. *Rozpočtové právo*. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7179-598-8. S. 207-209

²⁶ Viac v kapitole 1.2.2. Právna zodpovednosť v rozpočtovom práve

a skutočným saldom hospodárenia, rozhodne o použití prebytku alebo o úhrade schodku na návrh vlády Poslanecká snemovňa.²⁷

3.2. Právna regulácia vs. politická súťaž

V predchádzajúcej kapitole je popísaný spôsob, akým vzniká zákon o štátnom rozpočte. Proces prijímania zákona o štátnom rozpočte sa líši od tradičného legislatívneho postupu. Ústava nám určuje, že legislatívnu iniciatívu, čo sa týka návrhu štátneho rozpočtu má len vláda na rozdiel od bežných zákonov, ktoré môžu mimo vlády navrhovať tiež poslanec, skupina poslancov, Senát a zastupiteľstvo vyššieho územného celku (čl. 41 ods. 2 Ústavy). Ďalšou výnimkou je, že návrh štátneho rozpočtu neprejednáva Senát. Návrh prejednáva na verejnej schôdzi a uznáva sa o ňom len Poslanecká snemovňa. Na rozdiel od iných zákonov, na každý rok je potrebné prijať nový zákon o štátnom rozpočte. Ak nie je zákon o štátnom rozpočte prijatý na daný rozpočtový rok, musí sa hospodárenie štátu riadiť rozpočtovým provizóriom, ktoré vychádza z minuloročného zákona o štátnom rozpočte.

Podľa môjho názoru nemôžeme nahliadať na zákon o štátnom rozpočte len ako na výsledok legislatívneho procesu. Myslím si, že v prvom rade je štátny rozpočet politickým nástrojom vlády na presadzovanie jej hospodárskych politík. Každoročne môžeme vidieť, aký veľký politický súboj prebieha medzi jednotlivými stranami, ktoré sú súčasťou vládnej koalície, aby ich to ktoré ministerstvo alebo kapitola rozpočtu, dostali čo možno najviac pridelených finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu. Následne z tohto rozdelenia finančných prostriedkov v rozpočte môžeme určiť, aké má vláda smerovanie, a aké má priority. Tým som chcel povedať, že zákon o štátnom rozpočte je okrem legislatívneho aktu aj výsledkom politickej súťaže medzi parlamentnými stranami.

Z toho plyní prvá najzásadnejšia otázka, ktorú si v súvislosti s témou rozpočtovej zodpovednosti treba položiť. Má byť rozpočtová zodpovednosť predmetom

²⁷ MRKÝVKA, Petr. *Finanční právo a finanční správa*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2004. ISBN 80-210-3578-1. S. 336-337

právných regulácii alebo má byť ponechaná na prirodzenú politickú súťaž medzi jednotlivými stranami?

V prvom rade ekonómovia upozorňujú na to, že v samotnom rozpočtovom deficite problém nespočíva, a že vyrovnaný rozpočet nie je žiadnou posvätnou kravou, ktorú by sme mali za všetkých okolností uctievať. Právnicki zas neschvaľujú reguláciu ekonomických procesov ústavným právom a spomínajú riziko oslabenia pozície vlády a naopak nárast významu Poslaneckej snemovne, a tiež Ústavného súdu, ktorý bude musieť po novom rozhodovať, či nie je niektorý zákon protiústavný, z hľadiska zvyšovania verejného dlhu. Politológovia kritizujú to, že z rozpočtovej krízy sa môže prostredníctvom navrhnutého mechanizmu rozpočtovej zodpovednosti stať kríza politická, čo spätne oslabí ekonomiku, takže to bude mať kontraproduktívny charakter. A štatistici upozorňujú, že vznikne veľký tlak na „úpravu“ štatistických dát.²⁸

Podľa Ústavy sa vláda zodpovedá Poslaneckej snemovni tým, že nová vláda musí získať pre svoje fungovanie dôveru Poslaneckej snemovne alebo Poslanecká snemovňa môže vysloviť vláde nedôveru, čím prakticky daná vláda stratí svoj mandát. Rovnako aj vládne návrhy zákonov musia prejsť legislatívnym procesom v Poslaneckej snemovni. Poslanecká snemovňa získava svoju legitimitu a zodpovedá sa ľudu vo voľbách.

Vláda každoročne predkladá návrh štátneho rozpočtu na schválenie Poslaneckej snemovni, ktorej zodpovedá. Tým, že by bola prijatá úprava o nutnosti vyrovnaného rozpočtu by podľa mňa došlo k zásahu do tradičného rozdelenia štátnej moci, na moc výkonnú, zákonodarnú a súdnu. Rozhodne by sa tým oslabila výkonná moc. Vláda by nemohla Poslaneckej snemovni predložiť návrh štátneho rozpočtu v takej podobe, akú by považovala v tom momente za správnu a vhodnú, hoci by to bol rozpočet schodkový, laicky povedané, vláda by bola obmedzená vo svojej rozpočtovej a fiškálnej politike.

Na rozdiel od názoru spomínaného vyššie, si myslím, že aj postavenie Poslaneckej snemovne by sa oslabilo. Pretože Poslanecká snemovňa, ktorá schvaľuje

²⁸ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Úvodem. In: *Finanční ústava*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6214-6. S. 8-9

návrh štátneho rozpočtu vlády, ktorá jej zodpovedá, by bola, čo do svojho rozhodovania obmedzená, ak by išlo o ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti, rozpočtovými pravidlami, ktoré prijala formou ústavného zákona predchádzajúca Poslanecká snemovňa. Je otázkou, či by Poslanecká snemovňa, ktorej daná vláda zodpovedá nemala byť jediným suverénom, ktorý schvaľuje návrh štátneho rozpočtu v takej štruktúre a s takým saldom, aký považuje za vhodný, a či nie je obmedzenie rozpočtového hospodárenia predchádzajúcou Poslaneckou snemovňou z principiálneho hľadiska minimálne proti duchu Ústavy. Nakoniec sa členovia Poslaneckej snemovne aj tak musia zodpovedať za výsledky svojej práce, vrátane schvaľovania rozpočtov, ľudom vo voľbách.

Určite by prijatie právnej úpravy vo forme ústavného zákona posilnilo postavenie moci súdnej, keď by Ústavnému súdu pripadla právomoc skúmať rozpočtové hospodárenie z hľadiska ústavnosti.

S mojím názorom sú kompatibilné aj názory iných právnikov napr.:

Prijatím ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti dôjde k určitej depolitizácii debaty o príčinách nerovnovážneho hospodárenia štátu. Prevažia technokratické riešenia. Sporiť sa bude tam, kde je to krátkodobo, z hľadiska politického cyklu, najmenej bolestivé, obmedzia sa dlhodobé a veľkorysé projekty. Pritom to, čo najviac v oblasti rozpočtovej politiky potrebujeme, je koncepčná debata o základných otázkach, ktorými sú napr. rola štátu v spoločnosti, hlavne čo sa týka sociálnej oblasti, štátu – regulátora bežného denného života, atď. Debaty o miere a štruktúre zdanenia, o cieľoch daňovej politiky, o rovnosti v oblasti zdanenia a o solidarite. O tom, aké životné riziká má za jedinca pokrývať štát či verejná sféra, a aké má nieť len on sám.

Obmedzenie vlády ústavným zákonom podporuje vládny (politický) alibizmus. Posilňuje to mentalitu nezodpovednosti a výhovoriek. Vláda nebude predstavovať svoje úsporné a reformné kroky ako niečo, čo je dobré pre krajinu, ale bude argumentovať tým, že prijíma nepopulárne opatrenia kvôli ústavnému zákonu. Časť rozpočtovej

agendy bude prevedená z vládnej exekutívy na nezávislý orgán. Dochádza tak k ďalšiemu roztriešteniu politickej zodpovednosti exekutívy za vládnutie.

Ak sa samotný princíp obmedzeného zadlženia dostane mimo bežnú demokratickú diskusiu, pretože je táto matéria upravená ústavným zákonom v podstatnej miere vylúčená z politického stretu pravice a ľavice na rovine jednoduchého práva, potom je jeho spochybnenie v podstate spochybnením jedného z kľúčových pilierov ústavného systému.²⁹

Zmienil som argumenty, ktoré sú proti právnej regulácii v oblasti rozpočtovej zodpovednosti. Teraz naopak spomeniem názory, ktoré takýto krok obhajujú.

Zadlžovanie vyspelých krajín je systémovou záležitosťou. V posledných dvadsiatich rokoch jednoznačne prevažuje tendencia, že verejné rozpočty vo vyspelých krajinách končia pravidelne deficitom. Výnimkou sú rozpočty vyrovnané alebo prebytkové. Tento vývoj prebieha bez ohľadu na to, v akej fáze hospodárskeho cyklu sa daná krajina nachádza, a bez ohľadu na to, aká politická reprezentácia je pri moci, či už ide o pravicu alebo ľavicu.

Tento problém môže vyplývať z toho, že všeobecné princípy (zásadné idey) strácajú v súčasnej dobe na význame a naopak rozhodujúci význam je pripisovaný okamžitým, aktuálnym výsledkom. Idea, že nie je dobré žiť dlhodobo na dlh nemôže konkurovať okamžitým efektom vyplývajúcim z vysokých štátnych výdajov. Príjemcom týchto efektov je tiež vládna politická reprezentácia.

Tendencia k zadlžovaniu môže vyplývať aj z povahy samotného legislatívneho procesu. Rozhodovanie hlavných aktérov legislatívneho procesu je ovplyvňované záujmovými skupinami, akými sú odbory, profesijné komory, lobistické skupiny, ale aj jednotlivcami, ktorí sledujú svoje osobné či skupinové záujmy. V ekonomickej teórii hovoríme o dobývaní renty záujmovými skupinami. Ciele záujmových skupín bývajú

²⁹ ŠIMKA, Karel. Černé scénáře - úvahy o možných negativních účincích dluhové brzdy na politiku, ekonomiku a právo. In: *Finanční ústava*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6214-6. S. 35-38

často v rozpore so všeobecnými hodnotami a potrebami (napr. prijatie zákona o alternatívnych zdrojoch energie).

Problémom je tiež, že hlavní aktéri, nesú len čiastočnú zodpovednosť za svoje rozhodnutia. Zodpovedajú sa len svojim voličom vo voľbách. Navyše podľa čl. 27 ods. 1 Ústavy, poslanca ani senátora nie je možné stíhať za hlasovanie v Poslaneckej snemovni alebo v Senáte alebo ich orgánoch. Avšak negatívne dôsledky týchto rozhodnutí majú dlhodobý charakter a často ich musia riešiť až nasledujúce politické reprezentácie.³⁰

To znamená, že vlády, ktoré zadlženie nespôsobili, zvyčajne nesú ekonomické, sociálne a politické dôsledky rozhodnutí predchádzajúcich vlád. Voliči nie sú schopní nájsť príčinnú súvislosť medzi opatreniami jednotlivých vlád a ekonomickými následkami týchto opatrení. Väčšinou stotožňujú ekonomickú situáciu s konkrétnou vládou, ktorá je pri moci. Len málo ľudí chápe, že rozhodnutia, ktoré vláda spraví sa prejavia až s časovým odstupom v reálnej hospodárskej politike. A čím viac ide o opatrenie koncepcnejšie, tým dlhšie trvá kým sa prejaví. Kvôli tejto krátkozrakosti voličov, majú vlády tendenciu podplácať ich krátkodobými nekonceptnými opatreniami, akými sú napr. trináste dôchodky.

V tejto kapitole som sa snažil načrtnúť argumenty, ktoré hovoria v prospech a neprospech právnej regulácie rozpočtovej zodpovednosti.

V zásade ide o to, kto sa ako stotožňuje s touto myšlienkou: „Ak ľud zodpovednú vládu nechce, tak si ju nakoniec nenechá vnútiť seba sofistikovanejším defenzívnym ústavným inžinierstvom. Každý, teda aj ľud samotný, je nakoniec svojho šťastia strojcom. Problémom tejto krajiny nie je nedostatočne rozpočtovo zodpovedná ústava, ale nedostatočne zodpovedný ľud a politici, ktorých si tento ľud volí. Začnime na zmene pracovať najskôr tam.“³¹

³⁰ BLAŽEK, Jiří. Rozpočtová nerovnováha v ekonomické teorii. In: *Finanční ústava*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6214-6. S. 23-25

³¹ ŠIMKA, Karel. Černé scénáře - úvahy o možných negativních účincích dluhové brzdy na politiku, ekonomiku a právo. In: *Finanční ústava*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6214-6. S. 38

Otázkou je, či je rozumné sa spoliehať na zodpovednosť ľudu. Nemuselo by to vždy dopadnúť dobre, napr. účasť ľudí na zdravotnom poistení alebo povinnom zmluvnom poistení pre autá, tiež nie je ponechaná len na ich rozumnosti, pretože vieme akoby to asi skončilo.

Na základe vyššie spomenutých argumentov, sa prikláňam na stranu tých, ktorí presadzujú právnu reguláciu rozpočtovej zodpovednosti. Najzásadnejšími argumentmi v prospech tejto regulácie sú pre mňa krátkozrakosť voličov pri rozhodovaní vo voľbách, podliehanie politikov tlaku záujmových skupín a permanentné hospodárenie verejných financií s rozpočtovými deficitmi.

Čo sa týka argumentu obmedzenia politickej súťaže, myslím si, že jednotlivé politické strany a následne ich vlády (pravicové alebo ľavicové), budú mať dostatočný priestor uplatňovať si svoju rozpočtovú a fiškálnu politiku, avšak v určitých medziach, ktoré budú vytýčené rozpočtovými pravidlami. To znamená, že pravica aj ľavica budú naďalej medzi sebou súťažiť vo voľbách s ponukou svojich programov napr. úpravou daní, transferových platieb, podnikateľského prostredia, ale budú pritom musieť dodržiavať určité limity, ktoré im budú vyplývať z právnej úpravy.

4. Právna úprava rozpočtovej zodpovednosti

V minulej kapitole som sa snažil dať odpoveď na otázku, či má byť rozpočtová zodpovednosť predmetom právnych regulácií a zmieniť relevantné argumenty pre a proti takejto úprave. Výsledkom mojich úvah je tvrdenie, že právna úprava v tejto oblasti je minimálne v prípade Českej republiky potrebná a v závislosti od stanovených pravidiel môže byť prínosná.

Ak dôjde k politickému konsenzu medzi jednotlivými stranami Poslaneckej snemovne na potrebnosti prijatia takejto regulácie, vyvstane celý rad ďalších zaujímavých otázok, akou cestou sa vybrať, aby takáto regulácia splnila svoj účel, a aby bola, čo najefektívnejšia.

Mne v súvislosti s úpravou rozpočtovej zodpovednosti napadajú minimálne tieto otázky: Akú právnu formu má mať právny predpis, ktorý bude upravovať rozpočtovú zodpovednosť?, Ako majú byť samotné pravidlá rozpočtovej zodpovednosti koncipované?, Kto má dohliadať na dodržiavanie pravidiel rozpočtovej zodpovednosti?, Ako sankcionovať nedodržiavanie týchto pravidiel? Toto je len taký malý náčrt otázok, na ktoré si je potrebné pri našej analýze navrhovanej právnej úpravy rozpočtovej zodpovednosti odpovedať. V tejto časti mojej diplomovej práce sa budem snažiť hľadať na tieto otázky relevantné odpovede.

4.1. Súčasný vládny návrh právnej úpravy rozpočtovej zodpovednosti

V prvom rade chcem povedať, že v tejto diplomovej práci opomeniem často sa vyskytujúci prvok v prácach tohto typu, ktorým je historický exkurz k minulým navrhovaným právnym úpravám rozpočtovej zodpovednosti. Ja radšej venujem, čo najväčší priestor analýze súčasnej (zatiaľ) navrhovanej právnej úprave.

Po predčasných voľbách v roku 2013 vznikla koaličná vláda Bohuslava Sobotku, ktorá je zložená z 3 politických subjektov – ANO, ČSSD, KDÚ – ČSL.

Vládna koalícia³² dohromady disponuje so 111 hlasmi v 200 člennej Poslaneckej snemovni PČR, čo jej dáva pohodlnú koaličnú väčšinu. Pomery v Senáte PČR³³ sú nasledovné – senátorský klub ČSSD má 33 členov, KDU – ČSL a nezávislí 11 členov, ANO a Severočeši.cz 5 členov. Spolu tak vládnu koalíciu podporuje 46 z 81 senátorov, čo predstavuje väčšinu. Treba však podotknúť, že hlasovanie podľa členstva v jednotlivých stranických kluboch nepodlieha v Senáte takej disciplíny ako v Poslaneckej snemovni.

Vládny návrh úpravy rozpočtovej zodpovednosti sa vybral cestou vytvorenia viacerých právnych noriem.

V prvom rade ide o návrh ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, poslancom bol rozoslaný ako snemovná tlač č. 411/0³⁴. Návrh ústavného zákona sa skladá zo 6 článkov, pričom tie sú členené do tematických celkov – Úvodné ustanovenia, Národná rozpočtová rada, Dlh sektoru verejných inštitúcií, Hospodárenie územného samosprávneho celku, Účinnosť.

Návrh zákona o pravidlách rozpočtovej zodpovednosti, rozoslaný poslancom ako snemovná tlač č. 412/0³⁵, je sprievodným návrhom zákona k návrhu ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Tento návrh má 34 paragrafov a je delený do 5 častí, s týmito názvami – 1. časť Všeobecné ustanovenia, 2. časť Pravidlá rozpočtovej zodpovednosti, 3. časť Výbor pre rozpočtové prognózy, 4. časť Rada, 5. časť Prechodné a záverečné ustanovenia.

Tieto dve úpravy ešte dopĺňa návrh zákona o zmene niektorých zákonov v súvislosti s prijatím ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti a zákona

³² Poslanecké kluby v Poslaneckej snemovni PČR [cit. 18.3.2016]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=193>

³³ Senátorské kluby v Senáte PČR [cit. 18.3.2016]. Dostupné z: http://www.senat.cz/organy/index.php?ke_dni=18.3.2016&O=10&par_1=K

³⁴ Snemovná tlač č. 411/0 zo 7. volebného obdobia, od 2013, Vládny návrh ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti [18.3.2016]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=411>

³⁵ Snemovná tlač č. 412/0 zo 7. volebného obdobia, od 2013, Vládny návrh zákona o pravidlách rozpočtovej zodpovednosti [18.3.2016]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=412>

o pravidlách rozpočtovej zodpovednosti (návrh zmenového zákona), ktorý je vedený ako snemovná tlač č. 413/0.³⁶

Vláda predložila Poslaneckej snemovni jednotlivé návrhy zákonov dňa 25.2.2015. Momentálne sa tieto návrhy prejednávajú v 2. čítaní vo všeobecnej rozprave.

V ďalších kapitolách diplomovej práce budem analyzovať tieto návrhy, pričom zachovám systematiku postupnosti návrhu ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

4.2. Forma právnej úpravy

Podľa mňa je jednou zo zásadných otázok, otázka, v akej forme majú byť prijaté pravidlá rozpočtovej zodpovednosti?

Môžu byť prijaté vo forme klasického (bežného) zákona, vo forme samostatného ústavného zákona, vo forme samostatného ústavného zákona doplneného sprievodným zákonom, vo forme článku v Ústave doplneného sprievodným zákonom.

Otázka právnej formy predpisu sa môže zdať na prvý pohľad malicherná, ale keď sa na to pozrieme pozornejšie, je veľmi podstatná napr. čo sa týka procesu prijímania takéhoto predpisu, jeho následných novelizácií (zmien pravidiel) alebo možnosti prieskumu dodržiavania takýchto pravidiel zo strany Ústavného súdu.

Súčasný vládny návrh má podobu samostatného ústavného zákona – Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti (ďalej len ÚZRZ), doplneného sprievodným zákonom – Zákon o pravidlách rozpočtovej zodpovednosti (ďalej len ZPRZ).

Je vhodné, aby bola rozpočtová zodpovednosť upravená ústavným právom?

³⁶ Snemovná tlač č. 413/0 zo 7. volebného obdobia, od 2013, Vládny návrh zákona, ktorým sa menia niektoré zákony v súvislosti s prijatím právnej úpravy rozpočtovej zodpovednosti [cit. 18.3.2016]. Dostupné z : <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=413>

Teória práva vymedzuje pre normy s najvyššou právnou silou termín ústavný poriadok, radí medzi ne Ústavu, Listinu základných práv a slobôd, a jednotlivé Ústavné zákony. Keď sa bližšie pozrieme na zoznam doposiaľ prijatých ústavných zákonov, zistíme, že prostredníctvom nich sú upravené najmä zmeny štátnych hraníc (s čím Ústava v čl. 11 aj explicitne počíta), bezpečnosť štátu a novelizácie Ústavy.

Už samotný fakt, že normy ústavného poriadku majú vyššiu právnú silu ako klasické zákony a pre ich prijatie je potrebné získať vyšší počet hlasov v parlamente, čo vyžaduje konsenzus naprieč politickým spektrom, vyjadruje, že by nimi mali byť upravené len najdôležitejšie otázky fungovania štátu a verejnej moci. Inak by mohlo dochádzať k inflácii ústavných noriem, a zároveň aj k právnej degradácii ústavného poriadku.

Možnú infláciu noriem ústavného práva spomína vo svojej úvahe aj Šimka. Prijatie takéhoto zvláštneho ústavného zákona môže viesť k zmene náhľadu na rolu ústavných zákonov ako jadrových častí nášho ústavného práva a naštartovať infláciu takýchto zvláštnych ústavných zákonov. Preto neodporúča ťahať rozpočtové otázky do ústavného práva a radšej majú zostať predmetom bežnej politickej debaty a na ňu nadväzujúceho bežného zákonodarného procesu.³⁷

Ja si však myslím, že téma rozpočtovej zodpovednosti je pre fungovanie štátu tak zásadná, že by mala byť upravená ústavným právom, preto v tomto smere návrh ÚZRZ schvaľujem. Nakoniec úprava regulácie rozpočtového hospodárenia ústavným právom nie je ničím neobvyklým ako sa dozvieme z čítanie dôvodovej správy (ďalej len DS) k návrhu ÚZRZ. Rozpočtovú zodpovednosť majú ústavným právom v rôznych modifikáciách upravenú napr. Slovensko, Poľsko, Maďarsko, atď.

Pre prijatie ústavného zákona, na rozdiel od bežného zákona, je potrebná kvalifikovaná ústavná väčšina. Ústava v čl. 39 ods. 4 hovorí, že k prijatiu ústavného zákona je nutný súhlas trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov a trojpäťinovej väčšiny

³⁷ ŠIMKA, Karel. Černé scénáře - úvahy o možných negativních účincích dluhové brzdy na politiku, ekonomiku a právo. In: *Finanční ústava*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6214-6. S. 38

prítomných senátorov. Pričom komory sú spôsobilé uznávať sa za prítomnosti minimálne jednej tretiny svojich členov (čl. 39 ods. 1 Ústavy). V praxi to znamená, že sa vyžaduje súhlas minimálne 120 poslancov a ústavná väčšina v Senáte závisí od počtu prítomných senátorov na jednaní. Teoreticky najnižšia možná ústavná väčšina v Senáte je 17 hlasov, pri najnižšom možnom počte prítomných senátorov potrebných pre uznášaniaschopnosť Senátu.

Ak sa pozrieme na súčasné pomery v Parlamente ČR, vidíme, že strany vládnej koalície nemajú kvalifikovanú ústavnú väčšinu v Poslaneckej snemovni ani Senáte. V Poslaneckej snemovni im chýba 9 do 120 hlasov a v Senáte 3 do 49 hlasov, ak berieme do úvahy, že by na hlasovaní boli prítomní všetci senátori. To znamená, že vládna koalícia bude potrebovať na presadenie návrhu ÚZRZ hlasy opozície.

Pri týchto jednoduchých počtoch nám môže napadnúť otázka, prečo ide vládna koalícia cestou návrhu ústavného zákona, keď si je vedomá, že na prijatie takéhoto návrhu nemá dostatok potrebných hlasov? Je si istá tým, že jej návrh podporí opozícia?

Mne pri tejto otázke napadajú rôzne scenáre:

1. Zo strany vládnej koalície môže ísť len o politickú hru. Zámerom môže byť iba zdanlivá snaha o prijatie ÚZRZ. Vláda vie, že nedisponuje potrebným počtom hlasov pre schválenie ústavného zákona a potrebuje hlasy opozície. Vlode potom stačí, aby do Poslaneckej snemovne predložila taký návrh, s ktorým sa opozícia nestotožňuje a pred verejnosťou bude neprijatie návrhu zdôvodnené nedostatkom politického konsenzu, pričom si vláda zachová tvár a zhodí vinu na parlamentnú opozíciu. Tento scenár sa v súčasnej dobe nemusí javiť ako nepravdepodobný, keď vezmeme do úvahy napäté vzťahy medzi súčasným ministrom financií Babišom a bývalým ministrom financií Kalouskom, ktorý je predsedom opozičnej strany.

2. Snahou vládnej koalície môže byť aj tzv. zakopanie pravidiel rozpočtovej zodpovednosti v ústavnom zákone. Tým, že budú prijaté v ústavnej podobe, ich budúce

novelizácie nasledujúcimi vládami (snahy o zmäkčenie pravidiel), budú značne skomplikované, keďže k ich zmene bude potrebná ústavná väčšina.

3. Do úvahy prichádza aj prerod a skutočný zámer politických elít o zásadnú zmenu kurzu v oblasti rozpočtovej zodpovednosti. Dokonca taký, že chcú pravidlá rozpočtovej zodpovednosti povýšiť na ústavnú úroveň. To znamená, že sa rozpočtová zodpovednosť stáva prioritou, a ako taká sa bude dostávať do popredia pri konštruovaní verejných rozpočtov (dokonca jej bude podliehať aj fiškálna politika vlády).

Ak sa zhodneme na tom, že rozpočtová zodpovednosť má byť upravená ústavným právom, musíme uvažovať nad tým ako to spraviť. Vyššie som uviedol rôzne varianty. Súčasná navrhovaná úprava sa skladá z návrhu ÚZRZ a k nemu sprievodnému návrhu ZPRZ. Tu je potrebné zamyslieť sa nad tým, aký vzťah majú mať tieto 2 právne normy.

Má byť samotná matéria rozpočtovej zodpovednosti obsiahnutá v ústavnom zákone a sprievodný zákon bude riešiť len technické záležitosti a pojmoslovie alebo má mať ústavný zákon len všeobecné ustanovenia (vágne), a konkrétnu materiu bude obsahovať sprievodný zákon?

V navrhovanej úprave je ústavný zákon formulovaný všeobecne (má len 6 článkov) a v podrobnostiach odkazuje na sprievodný zákon. Podľa môjho názoru by bolo vhodnejšie, keď sa už zákonodarca rozhodol rozpočtovú zodpovednosť upravovať ústavným zákonom, aby bola v ústavnom zákone upravená minimálne nosná (základná) matéria, na ktorej rozpočtová zodpovednosť bude stáť, tzn. definovanie rozpočtovej zodpovednosti, pôsobnosť, právomoci a voľba národnej rozpočtovej rady, pravidlá rozpočtovej zodpovednosti, sankcie za nedodržiavanie týchto pravidiel, a pod. Sprievodný zákon by potom riešil menej významné záležitosti technického rázu, napr. zverejňovanie informácií a prognóz, financovanie a pomocný aparát národnej rozpočtovej rady, atď.

Táto problematika je dôležitá najmä pri zmene (novelizácii) zákonov o rozpočtovej zodpovednosti. Ak bude ústavný zákon formulovaný všeobecne a konkrétne pravidlá rozpočtovej zodpovednosti, a sankcie za ich nedodržiavanie bude obsahovať až sprievodný zákon, nebude problém pre nasledujúce vlády prispôbiť si pravidlá rozpočtovej zodpovednosti vlastným požiadavkám a potrebám, pretože vláda obvykle disponuje potrebnou väčšinou na novelizáciu bežného zákona. V tom momente by bol všeobecne vymedzený ústavný zákon zbytočný, pretože by si jednotlivé vlády mohli samy formulovať, čo považujú za rozpočtovo zodpovedné.

Naopak Gerloch sa vyslovuje proti podrobnej úprave, ktorá by presahovala zvyčajnú mieru pre ústavné zákony. Zamýšľa sa nad tým, či by namiesto prijatia samostatného ústavného zákona veľkého rozsahu nebolo vhodnejšie novelizovať Ústavu, v menšom rozsahu, v podobe doplnenia niekoľkých potrebných všeobecných ustanovení s tým, že vo zvyšku by sa odkázalo na sprievodný zákon.³⁸

Ďalší smer úvah nad návrhom ÚZRZ rozvíja Vedral, keď hovorí o možnej judicializácii zostavovania verejných rozpočtov. Podľa neho, ak bude takáto úprava prijatá, začne sa skôr či neskôr skúmať, či niektoré ustanovenia tohto ústavného zákona, budú môcť slúžiť ako kritérium pre prieskum ústavnosti zákonov pri tzv. abstraktnej kontrole ústavnosti zákonov vedenej Ústavným súdom. Hlavným účelom tohto ústavného zákona asi nemá byť to, aby sa na jeho základe mohla posudzovať ústavnosť zákonov, ale ak sa stane súčasťou ústavného poriadku, nedajú sa takéto úvahy vylúčiť a vzhľadom k tomu, aké návrhy v poslednej dobe mierili k Ústavnému súdu, dajú sa takéto úvahy pokladať skôr za veľmi pravdepodobné.³⁹

4.3. Úvodné ustanovenia

Úvodné ustanovenia návrhu ÚZRZ sú obsiahnuté v čl. 1, ktorý má 4 odseky.

³⁸ GERLOCH, Aleš. Nad návrhem ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti. In: *Finanční ústava*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6214-6. S. 181-186

³⁹ VEDRAL, Josef. Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti jako možné kritérium pro přezkum ústavnosti zákonu. In: *Finanční ústava*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6214-6. S. 172

Článok 1 ods. 1 hovorí, že štát a územné samosprávne celky dbajú na zdravé a udržateľné verejné financie, pričom vhodne podporujú hospodársky a spoločenský rozvoj, zamestnanosť a medzigeneračnú súdržnosť.

Tento odsek má uvádzací charakter pre celú normatívnu úpravu rozpočtovej zodpovednosti, keď stanovuje, že štát a územné samosprávne celky dbajú na zdravé a udržateľné verejné financie. Keďže ide o úvodné ustanovenie, dá sa pochopiť jeho vágne vymedzenie.

Za dôležitejší ako čl. 1 ods. 1 považujem čl. 1 ods. 2, ktorý vymedzuje sektor verejných inštitúcií. Sektor verejných inštitúcií tvoria štát, územné samosprávne celky a ďalšie verejné inštitúcie vymedzené v sprievodnom zákone.

Sprievodný zákon v § 2 pre účely rozpočtovej zodpovednosti medzi verejné inštitúcie v sektore verejných inštitúcií radí:

- a) štát, organizačnú zložku štátu a zariadenie štátu, ktoré má podobné postavenie ako organizačná zložka štátu,
- b) štátnu príspevkovú organizáciu,
- c) štátny fond,
- d) verejnú výskumnú inštitúciu,
- e) verejnú vysokú školu,
- f) právnickú osobu, ktorej zakladateľom alebo zriaďovateľom je verejná inštitúcia podľa písmen a, c až e, g a m, a ktorá je
 - 1. prevažne financovaná príjmami od verejných inštitúcií podľa písmen a až e alebo výnosmi daní, poplatkov a iných podobných peňažitých plnení a
 - 2. riadená verejnou inštitúciou podľa písmen a až e, alebo v ktorej takáto verejná inštitúcia môže presadiť menovanie, voľbu alebo odvolanie väčšiny osôb, ktoré sú štatutárnym alebo riadiacim orgánom alebo jeho členom, alebo väčšinou osôb, ktoré sú členom dozorného orgánu právnickej osoby,
- g) zdravotnú poisťovňu,
- h) územný samosprávny celok,

- i) dobrovoľný zväzok obcí,
- j) regionálnu radu regiónu súdržnosti,
- k) príspevkovú organizáciu zriadenú územným samosprávnym celkom, dobrovoľným zväzkom obcí alebo mestskou časťou hlavného mesta Prahy,
- l) právnickú osobu, ktorej zakladateľom alebo zriaďovateľom je územný samosprávny celok, dobrovoľný zväzok obcí alebo mestská časť hlavného mesta Prahy, a
 - 1. ktorá je financovaná prevažne svojím zakladateľom alebo zriaďovateľom alebo výnosmi daní, poplatkov a iných podobných peňažných plnení a
 - 2. v ktorej verejná inštitúcia podľa písmen h až k môže presadiť menovanie, voľbu alebo odvolanie viac ako polovice osôb, ktoré sú štatutárnym, riadiacim alebo správnym orgánom alebo jeho členom, alebo väčšinou osôb, ktoré sú členmi dozorného orgánu právnickej osoby,
- m) iný ekonomický subjekt, ktorý spĺňa znaky inštitúcie sektora vládnych inštitúcií podľa priamo použiteľného predpisu Európskej únie upravujúceho Európsky systém národných a regionálnych účtov v Európskej únii,

ak je zároveň zapísaná ako jednotka sektora vládnych inštitúcií podľa priamo použiteľného predpisu Európskej únie upravujúceho Európsky systém národných a regionálnych účtov v Európskej únii v registri ekonomických subjektov, vedenom a spravovanom Českým štatistickým úradom podľa zákona o štátnej štatistickej službe.

Tento odsek nám vymedzuje sektor verejných inštitúcií, v ktorom sú obsiahnuté verejné inštitúcie, ktoré podliehajú pravidlám rozpočtovej zodpovednosti. Pokladal som za dôležité uviesť v tejto diplomovej práci, ktoré inštitúcie tam patria, aby si čitateľ mohol uvedomiť, že pravidlami rozpočtovej zodpovednosti nie je viazaný len štát alebo územné samosprávne celky pri tvorbe rozpočtov, ale tieto pravidlá sa budú vzťahovať aj na ďalšie zákonom vymedzené inštitúcie, ktoré hospodária s verejnými prostriedkami.

DS k návrhu ÚZRR k tomu uvádza, že ak majú rozpočtové rámce účinne podporovať rozpočtovú disciplínu a udržateľnosť verejných financií, musia komplexne pokrývať všetky verejné financie. Je dôležité dbať na to, aby sa rozsah povinností a postupov stanovených vo vnútroštátnych rozpočtových rámcoch vzťahoval na celý sektor verejných inštitúcií, teda aj na nižšie úrovne vlády.

V čl. 1 ods. 3 sa uvádza, že štát, územné samosprávne celky a ďalšie verejné inštitúcie patriace do sektora verejných inštitúcií pri výkone svojej činnosti dodržiavajú pravidlá transparentnosti, účelnosti, hospodárnosti a efektívnosti.

Tento odsek má opäť veľmi všeobecné neurčité vymedzenie, bližšie ho špecifikuje až DS. Podľa DS, rozpočtovú zodpovednosť rozlišujeme v 2 základných ekonomických rovinách – v mikroekonomickej a makroekonomickej. Mikroekonomickú rovinu charakterizujú práve vyššie spomínané pravidlá transparentnosti, účelnosti, hospodárnosti a efektívnosti. Makroekonomická rovina je zas určovaná číselnými fiškálnymi pravidlami.

- Transparentnosťou rozumieme, že verejné inštitúcie poskytujú verejnosti všetky relevantné informácie o svojom hospodárení, politikách a postupoch. Tieto informácie majú byť poskytované včas, otvoreným a jednoznačným spôsobom, čím je podporovaná rozpočtová disciplína, zodpovednosť, dôveryhodnosť a predvídateľnosť rozpočtovej politiky realizovanej sektorom verejných inštitúcií.
- Účelným použitím verejných prostriedkov je také, ktoré zaistí optimálnu mieru dosiahnutia cieľov pri plnení stanovených úloh.
- Hospodárnosťou sa rozumie také použitie verejných prostriedkov k splneniu daných úloh s čo najnižším vynaložením týchto prostriedkov, a to pri dodržaní zodpovedajúcej kvality plnených úloh.
- Efektívne použitie verejných prostriedkov je také, ktorým sa dosiahne najvyšší možný rozsah, kvalita a prínos plnených úloh v porovnaní s objemom prostriedkov vynaložených na ich plnenie.

V čl. 1 ods. 4 je uvedené, že spôsob stanovenia celkových výdajov sektoru verejných inštitúcií stanoví sprievodný zákon.

Ide o tzv. výdajové pravidlo, ktoré zaraďujeme podľa vyššie spomenutého delenia do makroekonomickej oblasti. Preto úplne nerozumiem tomu, prečo je zaradené v úvodných ustanoveniach návrhu ústavného zákona (konceptne sa tam vôbec nehodí). Podľa môjho názoru by toto ustanovenie malo byť presunuté do čl. 3 návrhu ÚZRZ k dlhovému pravidlu, ktoré má tiež makroekonomický charakter, pričom by sa názov spomínaného článku zmenil z pôvodného – dlh sektoru verejných inštitúcií na nový – pravidlá rozpočtovej zodpovednosti, ktorý by lepšie charakterizoval dané ustanovenia.

Pre vyššie spomenutú koncepčnú výhradu v návrhu sa o výdajovom pravidle bližšie zmienim v kapitole – dlh sektoru verejných inštitúcií.

4.4. Národná rozpočtová rada

Vládny návrh ÚZRZ počíta v čl. 2 s vytvorením Národnej rozpočtovej rady (ďalej len NRR). NRR má byť nezávislým odborným orgánom, ktorý bude pôsobiť v oblasti fiškálnej a rozpočtovej politiky, bude sledovať vývoj hospodárenia sektora verejných inštitúcií, dodržiavanie pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a hodnotiť ho.

NRR sa bude skladať z predsedu, miestopredsedu a ďalších 3 členov, ktorých bude voliť Poslanecká snemovňa. Pôsobnosť NRR, pravidlá jej financovania, hospodárenia a ďalšie podrobnosti stanoví sprievodný zákon.

Sprievodný zákon bližšie špecifikuje pôsobnosť NRR v § 20 takto:

- a) hodnotí plnenie číselných fiškálnych pravidiel, ktorými sú najmä pravidlo limitu výšky dlhu, stanovenie celkových výdajov sektora verejných inštitúcií, odvodenie výdajového rámca štátneho rozpočtu a štátnych fondov a hospodárenie územného samosprávneho celku, a vypracováva a predkladá Poslaneckej snemovni správu o ich plnení,

- b) zisťuje výšku dlhu a vyhlasuje ju rovnakým spôsobom, akým sa vyhlasujú zákony do 1 mesiaca odo dňa prvého zverejnenia výšky dlhu sektora verejných inštitúcií za predchádzajúci kalendárny rok Českým štatistickým úradom,
- c) sleduje vývoj hospodárenia sektora verejných inštitúcií,
- d) s prihliadnutím k hospodárskemu a spoločenskému rozvoju, zamestnanosti a medzigeneračnej súdržnosti vypracováva a predkladá Poslaneckej snemovni správu o dlhodobej udržateľnosti verejných financií, ktorá obsahuje hodnotenie, akým spôsobom môžu plánované vládne politiky svojimi priamymi dlhodobými dopadmi pravdepodobne ovplyvniť udržateľnosť verejných financií.

Základná otázka, ktorú by sme si mali položiť v súvislosti so vznikom NRR je, či je nevyhnutný vznik ďalšieho nezávislého orgánu v tejto oblasti, a či by náhodou jeho predpokladané úlohy nemohla riešiť už existujúca inštitúcia fungujúca v danej oblasti?

DS k návrhu ÚZRZ predpokladá, že v prvom roku fungovania si zriadenie NRR vyžiada náklady vo výške cca 24 mil. Kč a v ďalšom období odhaduje priemerné ročné náklady na fungovanie NRR vo výške 20 mil. Kč. Ak sa podrobnejšie pozrieme na rozbor predpokladaných nákladov a prejdeme si jednotlivé položky, zistíme, že keby sme danou agendou poverili už existujúci úrad, mohla by sa ušetriť nemalá časť predpokladaných nákladov zo štátneho rozpočtu. Takéto riešenie sa zdá efektívnejším z viacerých aspektov, či už ide o stránku personálnej vybavenosti, platových nárokov zamestnancov alebo prevádzkových výdavkov.

Nakoniec s takouto možnosťou počíta aj DS k návrhu ÚZRZ. Alternatívou k zriadeniu NRR by mohlo byť napr. vytvorenie novej časti s novými kompetenciami v rámci Najvyššieho kontrolného úradu (ďalej len NKÚ). Zároveň sa však na rovnakom mieste k tejto úvahe DS vyjadruje kriticky, pretože údajne by tento prístup znamenal výrazný zásah do postavenia NKÚ, ktoré je zakotvené už v Ústave, a navyše právomoci NKÚ sa týkajú iných oblastí.

Základné vymedzenie postavenia NKÚ nájdeme v V. hlave Ústavy. NKÚ je ako nezávislý orgán poverený kontrolou hospodárenia so štátnym majetkom a plnením

štátneho rozpočtu (čl. 97 Ústavy). Keď by sme chceli preniesť predpokladanú agendu NRR na NKÚ, musíme najprv zistiť, či spĺňa kladené požiadavky ako z formálnej stránky, tak aj po stránke materiálnej.

Formálnou požiadavkou je nezávislosť orgánu (čl. 2 ods. 1 ÚZRZ). Tento predpoklad je naplnený, keď priamo z dikcie čl. 97 Ústavy vyplýva, že NKÚ je nezávislým orgánom. Nezávislosť je vyjadrená aj tým, že zákonodarca zapracoval články týkajúce sa NKÚ do samostatnej hlavy Ústavy, mimo moci výkonnej.

Ťažšie je to s posúdením materiálnej stránky, kde musíme brať do úvahy pôsobnosť aj právomoc orgánu.

Podľa čl. 3 ods. 1 návrhu ÚZRZ by mala NRR pôsobiť v oblasti fiškálnej a rozpočtovej politiky, sledovať vývoj hospodárenia sektoru verejných inštitúcií a dodržiavanie pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a hodnotiť ho. Z čl. 97 ods. 1 Ústavy môžeme vyvodiť, že oblasť pôsobnosti NKÚ je podobná s predpokladanou pôsobnosťou NRR, t.j. oblasť rozpočtového hospodárenia.

Čo do právomoci, môžeme povedať, že ide o stav takmer identický, zhodujúci sa s popisom pôsobnosti daných orgánov. Ťažisko práce oboch inštitúcií je v monitorovaní stavu rozpočtového hospodárenia zákonom vymedzených subjektov, jeho kritickom hodnotení a navrhovaní potrebných nápravných opatrení pre zlepšenie tohto stavu, nemôžu však z hľadiska právomocí autoritatívne zasahovať do činnosti týchto subjektov.

Na základe vyššie uvedeného rozboru sa nemôžem stotožniť s kritickými názormi vyjadrenými v DS k návrhu ÚZRZ k presune spomínanej agendy na NKÚ. Postavenie NKÚ by sa výrazne nezmenilo, jedine by pribudla nová agenda, čo do množstva práce, ale po obsahovej stránke by prílišná zmena nenastala. Takisto predpokladám, že by po odbornej stránke nemalo mať personálne obsadenie NKÚ s danou agendou problém. Snáď by sa mohla otvoriť otázka kapacitného obsadenia

úradu, ktorá sa ale dá promptne riešiť prijatím nových zamestnancov do pracovného pomeru.

Mimo NKÚ, by predpokladané úlohy NRR mohli teoreticky prevziať Ministerstvo financií (ďalej len MF) alebo Česká národná banka (ďalej len ČNB). Pri takomto riešení by som však mal pochybnosti o dodržaní nutnej podmienky nezávislosti orgánu.

MF sa samo osebe podieľa na moci výkonnej a na rozpočtovej politike, preto by asi nebolo vhodné, keby samo seba kontrolovalo. ČNB je síce nezávislá na výkonnej moci, ale je zas tvorcom monetárnej politiky. Podľa mňa, keby jej boli zverené úlohy NRR, získala by tým nepriamy vplyv na tvorbu fiškálnej politiky, a tým by bola narušená tradičná inkompatibilita tvorby fiškálnej a monetárnej politiky.

Tretou možnosťou (mimo vytvorenia NRR alebo zverenia navrhovaných kompetencií NRR už existujúcej inštitúcii) je vytvorenie Výkonnej rozpočtovej agentúry (ďalej len VRA). VRA majú reálnu rozhodovaciu právomoc v oblasti fiškálnej politiky. Túto právomoc získavajú na úkor politických orgánov. Normatívnym dôvodom pre tento proces je neschopnosť politikov dodržiavať rozpočtovú disciplínu. VRA neprevezmú na seba zodpovednosť za celú fiškálnu politiku. Jednotlivé návrhy VRA sa práve od seba odlišujú v rozsahu delegácie právomocí na VRA v oblasti fiškálnej politiky.

Hoci majú NRR a VRA rovnaký cieľ, zásadne sa od seba líšia v rozsahu svojich právomocí. Predovšetkým NRR na rozdiel od VRA nemôžu prijímať záväzné rozhodnutia pre politikov, ich činnosť sa obmedzuje na analytické, informačné a odporúčacie aktivity. Sila NRR spočíva v ich reputácii v spoločnosti. Ak dobre využijú odbornosť a nezávislosť ako svoje silné stránky, môžu zlepšiť transparentnosť fiškálnej politiky a ovplyvniť správanie politickej reprezentácie, pretože aj napriek

chýbajúcim výkonným nástrojom by porušovanie odporúčaní NRR mohlo mať pre politikov negatívne reputačné následky.⁴⁰

Z vyššie spomenutých variantov sa prikláňam k vytvoreniu samostatnej nezávislej inštitúcie v podobe NRR. Hoci, by podľa mňa NKÚ nemal problém vykonávať úlohy, ktoré sú v návrhu ÚZRZ zverené NRR. Ale ako bolo už spomenuté, hlavnou zbraňou NRR, čo sa týka jej pôsobenia v oblasti rozpočtovej politiky, má byť jej reputácia v spoločnosti, vďaka čomu môže neformálne vyvíjať tlak na politikov, aby sa správali rozpočtovo zodpovedne. Pochybujem, že by takúto reputáciu mohol získať odbor dozerajúci na dodržiavanie pravidiel rozpočtovej zodpovednosti zriadený v rámci NKÚ.

Zavedenie VRA je pre mňa neprijateľné z hľadiska jej rozhodovacích právomocí v oblasti fiškálnej politiky. VRA by sa na základe svojich právomocí sama stala mimo vlády hýbateľom fiškálnej politiky. S tým by ale boli spojené otázky napr. nezávislosti – je takáto VRA nezávislá, keď sa sama podieľa na fiškálnej politike? (nie je už súčasťou moci výkonnej?) alebo má mať takáto inštitúcia taký veľký vplyv, keď sa vlastne nikomu nezodpovedá?

Druhá z môjho pohľadu kľúčová otázka sa týka nezávislosti NRR. Bude NRR skutočne nezávislá na výkonnej moci alebo pôjde len o nezávislosť zdanlivú?

Požiadavka nezávislosti je explicitne vyjadrená v čl. 2 ods. 1 návrhu ÚZRZ, keď návrh uvádza, že NRR je nezávislý orgán. Ďalej čl. 2 hovorí, že členov NRR volí Poslanecká snemovňa a ďalšie podrobnosti stanoví sprievodný zákon.

Konkrétne je princíp voľby členov NRR špecifikovaný v § 24 sprievodného zákona takto:

- predsedu volí Poslanecká snemovňa na návrh vlády,
- miestopredsedu volí Poslanecká snemovňa na návrh ČNB,

⁴⁰ ZBÍRAL, Robert. Nezávislé rozpočtové inštituce: skuteční garanti fiskální odpovědnosti?. In: *Finanční ústava*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6214-6. S. 152-156

- ďalších 3 členov volí Poslanecká snemovňa, po jednom na návrh Senátu, na návrh prezidenta republiky a na návrh NKÚ.

V sprievodnom zákone nie je špeciálne definovaná väčšina, ktorá je nutná pre zvolenie členov do NRR. Preto pôjde o jednoduchú väčšinu, pri ktorej sa vyžaduje nadpolovičná väčšina prítomných poslancov, za podmienky uznášaniaschopnosti Poslaneckej snemovne.

Na prvý pohľad sa z uvedeného môže zdať, že je všetko v poriadku a nezávislosť NRR nie je ohrozená. Poslanecká snemovňa je ako taká súčasťou Parlamentu ČR, a tomu ako z II. Hlavy čl. 15 Ústavy vyplýva, náleží moc zákonodarná. Vieme však, že určitá prepojenosť medzi výkonnou a zákonodarnou mocou existuje, hoci sú formálne na sebe nezávislé. Klasická vláda potrebuje mať pre svoju nerušenú existenciu väčšinu v Poslaneckej snemovni (ak neberieme do úvahy menšinové vlády, ktoré bývajú nestabilné a nemajú dlhú životnosť). V preklade to znamená, že vládna koalícia väčšinou disponuje minimálne 101 hlasmi v Poslaneckej snemovni a prakticky si môže presadiť svojho dohodnutého kandidáta za člena NRR na úkor politickej opozície.

Kladne hodnotím opatrenia v návrhu zákona, ktoré majú za cieľ vyššie spomenutý fakt minimalizovať. Tým opatrením je navrhovanie kandidátov na členov NRR rôznymi entitami – vládou, ČNB, prezidentom republiky, Senátom, NKÚ. Ďalším opatrením je, že sa členovia NRR obmieňajú postupne, takže nehrozí to, že by boli všetci volení naraz rovnako zloženou Poslaneckou snemovňou (ak neberieme do úvahy prvé obsadzovanie NRR).

Zároveň musím záporne hodnotiť favorizovanie kandidáta vlády, keď práve vláda navrhuje kandidáta, ktorý sa stane predsedom NRR, ktorému z titulu funkcie vyplýva určitá nadradenosť nad ostatnými členmi NRR, napr.:

- predseda NRR jedná menom NRR navonok,
- predseda NRR je oprávnený zúčastniť sa s hlasom poradným schôdze vlády a jednania výboru, ak požiada o slovo, musí mu byť udelené,

- predseda NRR sa zúčastňuje schôdzí Poslaneckej snemovne, Senátu alebo ich orgánov, keď sú prejednávané správy alebo stanoviská NRR, ak požiada o slovo, musí mu byť udelené,
- predseda zvoláva zasadania NRR,
- pri prvej voľbe NRR, je to práve predseda NRR, ktorý absolvuje celé 6 ročné funkčné obdobie, zatiaľ čo zostávajúci členovia NRR ho majú skrátene.

Na základe vyššie uvedených skutočností sa staviam k vládному návrhu z hľadiska personálnej nezávislosti skepticky. V prvom rade by som z kreovania obsadenia NRR úplne vylúčil Poslaneckú snemovňu kvôli spomínanej prepojenosti na vládu. Alebo prinajmenšom by pri voľbe kandidáta na miesto člena NRR mala byť podmienkou kvalifikovaná väčšina (napr. v podobe ústavnej väčšiny) a namiesto vlády by predsedu NRR navrhoval niekto iný.

Podľa mňa by mohol predsedu NRR navrhovať prezident republiky, 2 členov ČNB a 2 členov NKÚ. Pre zvolenie kandidáta za člena NRR by bolo nutné získať nadpolovičnú väčšinu prítomných senátorov, za predpokladu uznášaniaschopnosti Senátu. Myslím si, že týmto opatrením by bola posilnená personálna nezávislosť NRR.

V návrhu ďalej pozitívne hodnotím:

- snahu o vymedzenie nezávislosti ustanovením, že členovia NRR vykonávajú svoje funkcie osobne a pre ich výkon nesmú prijímať ani vyžadovať pokyny od iného orgánu alebo osoby,
- požadované vysokoškolské vzdelanie a minimálne 10 ročnú prax v obore financií či makroekonómie,
- nezlučiteľnosť funkcie člena NRR s vybranými funkciami, ktorých vykonávanie by mohlo kolidovať s riadnym výkonom práce člena NRR.

Taktiež je zakázané, aby bola členom NRR zvolená osoba, ktorá v predchádzajúcich 3 rokoch vykonávala funkciu prezidenta republiky, člena vlády, poslanca či senátora Parlamentu. Nepodarilo sa mi vypátrať v sprievodných materiáloch

k zákonu, prečo je v návrhu stanovený takýto zákaz. Ja by som členstvo v NRR týmto osobám a priori nezakazoval.

Zaujímavé je, že v § 26 ods. 1 návrhu ZPRZ chýba medzi explicitne vymenovanými funkciami, s ktorými je funkcia člena NRR nezlučiteľná, funkcia prezidenta republiky (táto funkcia sa však určite dá podradiť pod § 26 ods. 1 písm. m). Pretože hneď v nasledujúcom odseku je už vyššie spomenutý zákaz byť zvolený členom NRR, ak osoba vykonávala funkciu prezidenta republiky v posledných 3 rokoch. Pravdepodobne navrhovateľ zákona neúmyselne zabudol v § 26 ods. 1 funkciu prezidenta republiky vymenovať.

Problémový môže byť aj § 29 návrhu ZPRZ, ktorý hovorí o zániku funkcie člena NRR. Podľa návrhu existujú 2 spôsoby zániku funkcie člena NRR, buď funkcia zanikne automaticky zo zákonom stanovených príčin alebo Poslanecká snemovňa odvolá člena NRR, ak začal vykonávať funkciu alebo činnosť, ktorá nie je zlučiteľná s funkciou člena NRR podľa § 26 ods. 1.

Teoreticky by mohla nastať situácia, keď by člen NRR napríklad získal funkciu inkompatibilnú s funkciou člena NRR, ale funkcia by mu automaticky nezanikla a v Poslaneckej snemovni by nebola politická vôľa na jeho odvolanie. Takto by mohlo dochádzať ku kumulovaniu funkcií, ktorej chcel pôvodne navrhovateľ zákona zabrániť. Preto by som navrhoval, aby v prípade začatia vykonávania funkcie nezlučiteľnej s funkciou v NRR, došlo k automatickému zániku funkcie člena v NRR. Mimochodom takýto spôsob riešenia kolízie funkcií sa objavuje aj v čl. 22 ods. 2 Ústavy, keď poslancovi alebo senátorovi zaniká mandát dňom, keď sa ujal funkcie nezlučiteľnej s funkciou poslanca alebo senátora.

Odvolávanie člena NRR Poslaneckou snemovňou je skôr mierené na § 26 ods. 1 písm. m, ktorý hovorí, že s funkciou člena NRR je nezlučiteľná akákoľvek činnosť, ktorá môže spôsobiť stret záujmov medzi vykonávaním tejto činnosti a činnosťou člena NRR. V tomto prípade to bude na zvážení Poslaneckej snemovne, aby posúdila či ide

o stret záujmov. Z rovnakých dôvodov ako som uvádzal pri voľbe členov do NRR, by som navrhoval, aby aj o odvolávaní členov NRR z ich funkcie rozhodoval Senát.

4.5. Dlh sektoru verejných inštitúcií (pravidlá rozp. zodpovednosti)

V tejto kapitole sa dostávam k jadru problematiky rozpočtovej zodpovednosti tzn. k pravidlám rozpočtovej zodpovednosti a k vymedzeniu rozpočtovej zodpovednosti ako takej.

V súčasnom návrhu na reguláciu rozpočtovej zodpovednosti mi chýba pozitívna definícia rozpočtovej zodpovednosti. Z návrhu sa dá vyčítať len to, čo sa nepovažuje za rozpočtovo zodpovedné tzn. prekročenie určitého stropu dlhu sektora verejných inštitúcií alebo prekročenie stanoveného výdajového rámca. Rozpočtová zodpovednosť je teda vymedzená len negatívne tým spôsobom, čo sa za rozpočtovo zodpovedné nepovažuje.

Niektó by mohol argumentovať tým, že pozitívne vymedzenie máme v čl. 1 ods. 1 návrhu ÚZRZ, ktorý hovorí, že štát a územné samosprávne celky dbajú o zdravé a udržateľné verejné financie, pričom vhodne podporujú hospodársky a spoločenský rozvoj, zamestnanosť a medzigeneračnú súdržnosť. Termín zdravé a udržateľné verejné financie však považujem za tak všeobecný, že bez jeho bližšej špecifikácie, ktorá v návrhoch ÚZRZ aj ZPRZ absentuje, ho nemôžem považovať za relevantné definovanie rozpočtovej zodpovednosti.

V návrhoch mi chýba stanovenie maximy vyrovnaného rozpočtu ako minimálne, ak nie právne záväznej, tak aspoň referenčnej hranice stanovenej deklaratórnym prehlásením zákonodarcu pre proces zostavovania rozpočtov. Napr. zmenou spomínaného ustanovenia čl. 1 ods. 1 návrhu ÚZRZ na takéto znenie:

Štát, územné samosprávne celky a ďalšie verejné inštitúcie vymedzené sprievodným zákonom dbajú pri svojom hospodárení na zostavovanie vyrovnaných

verejných rozpočtov, pričom vhodne podporujú hospodársky a spoločenský rozvoj, zamestnanosť a medzigeneračnú súdržnosť.

Vyrovnanosťou sa v tomto prípade myslí vyrovnanosť v materiálnom zmysle slova tzn. hospodárenie bez vytvárania dlhov, nie vo formálnom zmysle slova tzn. účtovná vyrovnanosť, pretože tá sa vyžaduje sama osebe.

Ako som rozoberal vyššie, rozpočtovú zodpovednosť máme vymedzenú negatívne pravidlami rozpočtovej zodpovednosti. Fiškálne pravidlá rozdeľujeme na 4 základné typy podľa toho na aké parametre rozpočtu sú naviazané:

- výdajové pravidlo - napr. miera rastu nominálnych výdajov, strop reálnych výdajov,
- pravidlo vyrovnanej bilancie (deficitné pravidlo) – napr. strop v % HDP, štrukturálna bilancia, pravidlo vyrovnanej bilancie,
- dlhové pravidlo – napr. strop v % HDP, nominálny strop, strop v relácii k iným veličinám,
- príjmové pravidlo – napr. pravidlo daňových sadzieb, pravidlo alokácie extra príjmov.⁴¹

Súčasný návrh ÚZRZ sa zmieňuje o výdajovom a dlhovom pravidle, ktoré ďalej špecifikuje sprievodný zákon. Už vyššie som kritizoval štruktúru ústavného zákona z hľadiska toho, že by jednotlivé fiškálne pravidlá mali byť v ústavnom zákone uvádzané za sebou pod jedným nápisom napr. pravidlá rozpočtovej zodpovednosti a nie byť roztrúsené ako je tomu teraz, potom to pôsobí nepriehľadne.

Návrh ÚZRZ v čl. 1 ods. 4 hovorí, že spôsob určenia celkových výdajov sektoru verejných inštitúcií stanoví sprievodný zákon.

Sprievodný zákon v § 9 špecifikuje, že ministerstvo financií stanoví čiastku celkových výdajov sektoru verejných inštitúcií ako súčet čiastok najviac 1 %

⁴¹ BLAŽEK, Jiří. Rozpočtová nerovnováha v ekonomické teorii. In: *Finanční ústava*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6214-6. S. 23

prognózovaného nominálneho hrubého domáceho produktu a prognózovaných celkových konsolidovaných príjmov sektoru verejných inštitúcií upravených o vplyv hospodárskeho cyklu a o vplyv jednorazových a prechodných operácií na príslušný nasledujúci rozpočtový rok. V prípade mimoriadnych situácií, ktoré zákon vymenúva, môže ministerstvo financií čiastku celkových výdajov sektoru verejných inštitúcií zvýšiť.

Ďalej sprievodný zákon v § 11 špeciálne upravuje výdajový rámec štátneho rozpočtu a štátnych fondov. Ministerstvo financií stanoví záväzný celkový konsolidovaný výdajový rámec pre štátny rozpočet a štátne fondy. Pri jeho stanovení sa vychádza z celkových výdajov sektoru verejných inštitúcií, z nich sa vylúči prognózovaný výsledok hospodárenia verejných inštitúcií s výnimkou štátneho rozpočtu a štátnych fondov. Z výdajového rámca štátneho rozpočtu a štátnych fondov ministerstvo financií vychádza pri stanovení celkových výdajov štátneho rozpočtu v návrhu zákona o štátnom rozpočte podľa zákona upravujúceho rozpočtové pravidlá.

Dlhové pravidlo je upravené v čl. 3, čl. 4 a čl. 5 návrhu ÚZRZ. Posledný z vymenovaných článkov upravuje hospodárenie územného samosprávneho celku a na základe systematiky návrhu ÚZRZ ho budem analyzovať v ďalšej kapitole. V čl. 3 sa všeobecne konštatuje, že štát, územné samosprávne celky a ďalšie verejné inštitúcie dbajú o taký vývoj dlhu sektoru verejných inštitúcií, ktorý nenarušuje dlhodobu udržateľný stav verejných financií. Na to nadväzuje čl. 4, ktorý dodáva, že ak tvorí výška dlhu sektoru verejných inštitúcií po odčítaní rezervy peňažných prostriedkov pri financovaní štátneho dlhu vyjadrená ako percentuálny podiel na hrubom domacom produkte najmenej 55 % hrubého domáceho produktu, uplatnia sa od prvého dňa druhého kalendárneho mesiaca nasledujúceho po dni vyhlásenia takto upravenej výšky dlhu opatrenia stanovené v sprievodnom zákone vedúce k dlhodobu udržateľnému stavu verejných financií.

Sprievodný zákon konkretizuje v § 13 tieto opatrenia takto:

- vláda schváli a predloží Poslaneckej snemovni návrh a strednodobý výhľad štátneho rozpočtu a rozpočtov štátnych fondov, ktoré vedú k dlhodobu

udržateľnému stavu verejných financií, ak bol už návrh zákona o štátnom rozpočte alebo návrh rozpočtu štátneho fondu predložený bez splnenia tejto podmienky, vláda takýto návrh vezme späť a predloží návrh nový,

- vláda predloží Poslaneckej snemovni návrhy vyrovnaných rozpočtov zdravotných poisťovní, v priebehu rozpočtového obdobia sa nedajú zapojiť prostriedky z minulých rokov,
- územný samosprávny celok schváli svoj rozpočet na nasledujúci rok ako vyrovnaný alebo prebytkový, rozpočet územného samosprávneho celku môže byť schválený ako schodkový len pri splnení podmienok stanovených zákonom upravujúcim rozpočtové pravidlá územných rozpočtov,
- verejné inštitúcie, na ktoré sa nevzťahujú predchádzajúce opatrenia, nesmú po období, v ktorom je výška dlhu najmenej 55 % hrubého domáceho produktu, zriaďovať nové záväzky zo zmlúv, s výnimkou záväzkov týkajúcich sa projektov spolufinancovaných z rozpočtov Európskej únie alebo záväzkov nutných k plneniu rozhodnutí súdu alebo orgánu štátnej moci, vedúce k zvýšeniu dlhu sektoru verejných inštitúcií na dobu dlhšiu ako jeden kalendárny rok.

Ďalej sú v § 14 sprievodného zákona vymenované situácie, kedy sa vyššie spomínané opatrenia neuplatnia:

- v prípade významného zhoršenia ekonomického vývoja po dobu 24 mesiacov od prvého dňa kalendárneho mesiaca nasledujúceho po kalendárnom mesiaci, v ktorom Český štatistický úrad vo štvrťročných národných účtoch zverejní medzištvrťročný pokles hrubého domáceho produktu upraveného o cenové a sezónne vplyvy a počet pracovných dní za posledný štvrťrok o najmenej 2 % alebo medziročný pokles hrubého domáceho produktu upraveného o cenové vplyvy za posledný štvrťrok o najmenej 3 %,
- v prípade núdzového stavu, stavu ohrozenia štátu alebo vojnového stavu,
- po dobu mimoriadnych opatrení vyhlásených vládou k zvýšeniu obranyschopnosti štátu v prípade zhoršovania bezpečnostnej situácie štátu,
- po dobu 24 mesiacov od prvého dňa kalendárneho mesiaca nasledujúceho po kalendárnom mesiaci, v ktorom ministerstvo zverejní, že súčet nutných výdajov štátneho rozpočtu spojených s odstraňovaním následkov živelných pohrôm,

ktoré zasiahli územie Českej republiky, a výdajov vyplývajúcich z plnenia medzinárodných zmlúv a iných medzinárodných záväzkov Českej republiky presiahol 3 % nominálneho hrubého domáceho produktu.

Dôvodová správa k výdajovému pravidlu uvádza, že oproti navrhovanému pravidlu dlhovej brzdy je pôsobnosť výdajového pravidla zameraná na krátky a stredný horizont a jeho úloha v rozpočtovom procese je chápaná ako viac operatívna.

Dôvodová správa k dlhovému pravidlu uvádza, že sa jedná o mimoriadne pravidlo, ktoré reaguje na neúčinnosť či obchádzanie ostatných tzv. operatívnych číselných fiškálnych pravidiel (najmä pravidla pre stanovenie celkových výdajov sektora verejných inštitúcií, z ktorého sa odvodzuje výdajový rámec štátneho rozpočtu a štátnych fondov).

Už v predchádzajúcich kapitolách som kritizoval to, že v návrhu ÚZRR sú pravidlá rozpočtovej zodpovednosti len všeobecne načrtnuté a materiálnu úpravu obsahuje až sprievodný zákon. Podľa mňa tak návrh ÚZRR vôbec stráca zmysel, pretože pre zákonodarcu nebude problém zmeniť spôsob určenia celkových výdajov sektora verejných inštitúcií, zmeniť nastupujúce opatrenia pri prekročení stanovenej hranice dlhu sektora verejných inštitúcií alebo rozšíriť počet výnimiek, kedy sa spomenuté opatrenia neuplatňujú, keď to bude považovať za potrebné, pretože mu bude k tomu stačiť jednoduchá väčšina v Poslaneckej snemovni a Senáte PČR.

V tomto bode prejdem k analýze jednotlivých pravidiel.

Výdajové pravidlo stanovuje čiastku celkových výdajov sektora verejných inštitúcií ako súčet čiastok najviac 1 % prognózovaného nominálneho HDP a prognózovaných celkových konsolidovaných príjmov sektora verejných inštitúcií.

Antoš hodnotí výdajové pravidlo kladne. Podľa neho, ak by sa dalo dodržiavať výdajové pravidlo, z dlhodobého hľadiska by malo na vývoj deficitu štátneho rozpočtu

zjavne pozitívny vplyv. Z hľadiska efektivity ho môžeme hodnotiť pozitívne, má však pochybnosti o jeho vynútiteľnosti, pretože nie je ani zakotvené na ústavnej úrovni.⁴²

Ja sa však nestotožňujem s týmto názorom. Hlavný problém vidím v tom, že výdajové pravidlo pôsobí procyklicky tzn. prehľbuje účinky ekonomického cyklu, v ktorom sa ekonomika práve nachádza, či už ide o konjunktúru alebo recesiú. Výdajové pravidlo je závislé na prognóze celkových konsolidovaných príjmov a prognóze nominálneho HDP, obe tieto veličiny v období recesie vykazujú pokles tzn. čiastka celkových konsolidovaných výdajov sektora verejných inštitúcií musí byť nižšia, aby sme dodržali podmienku výdajového pravidla. Tým pádom nemôže vláda čeliť recesii expanzívnu fiškálnou politikou (t.j. zvýšením vládnych výdajov). Dostávame sa tak do začarovaného kruhu a recesia sa prehľbuje.

Tiež je ohľadom výdajového pravidla zaujímavé, že samotná DS k dlhovému pravidlu ako jeden z argumentov pre jeho zavedenie uvádza neúčinnosť či obchádzanie výdajového pravidla, čím sama jeho dodržiavanie spochybňuje.

Dlhové pravidlo je určené 55 % hranicou pomeru dlhu sektora verejných inštitúcií k HDP. Po prekročení stanovenej hranice sa majú aplikovať opatrenia dané zákonom, pričom v určitých situáciách, ktoré zákon vymenúva, sa tieto opatrenia aplikovať nebudú.

Antoš sa k dlhovej brzde vyjadruje takto: „Ak berieme ako kritérium dlh, a nie deficit, znamená to, že sa po dlhú dobu situácia môže javiť v poriadku a vlády a parlamenty nič nenúti k šetreniu. Merané zadlženie relatívne k HDP navyše znamená, že k nárastu tohto parametru nedochádza len štátnymi pôžičkami (kedy sa vo vzorci výpočtu zvyšuje čitateľ), ale tiež ekonomickou recesiou (kedy sa vo vzorci znižuje menovateľ) a vice versa. V období hospodárskej konjunktúry sa teda tento parameter môže znižovať, hoci vláda hospodári s deficitom, a zdanlivo sa tak javí všetko v poriadku. Naopak v prípade recesie dôjde k skokovému zhoršeniu (výdaje sa zdvihnú kvôli sociálnym dávkam, HDP klesne), ale na účinné úspory je už v tomto okamihu

⁴² ANTOŠ, Marek. Dlhové brzdy ve střední Evropě: proč všichni nemluvíme německy?. In: *Finanční ústava*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6214-6. S. 106

neskoro. Nehovoriac o tom, že ak k nim skutočne dôjde (hoci aj v dôsledku automatických mechanizmov, ktoré predpokladá česká úprava), zníženie vládnych výdajov prispeje k ďalšiemu prehĺbeniu recesie. Inými slovami, takto konštruované brzdy sú málo efektívne a navyše procyklické, teda presne opačné ako by mali byť.⁴³

Tentokrát súhlasím s myšlienkou autora. Pomer výšky dlhu sektora verejných inštitúcií k HDP považujem za zlý indikátor pre aktiváciu opatrení stanovených zákonom. Minimálne by som sledovanie tohto indikátora upravil v tom zmysle, aby nebola daná len jedna percentuálna hranica, ale aby ich bolo v dlhovej brzde viac, a podľa toho, v akom rozmedzí by sa verejný dlh pohyboval, by opatrenia stanovené zákonom gradovali. Touto zmenou by sa znížila kritizovaná statickosť dlhovej brzdy a zvýšila by sa jej plasticosť.

Antoš navrhuje, že namiesto sledovania štátneho dlhu je lepšie obmedzovať štátny deficit, čo umožňuje problém odhaliť a riešiť včas. Navyše je potrebné zohľadniť hospodársky cyklus, ktorý prechádza rôznymi štádiami, a pravidlá konštruovať tak, aby bol štát nútený šetriť predovšetkým v období konjunktúry, zatiaľ čo v období recesie by svojimi výdajmi pomáhal tlmiť ekonomický prepád.⁴⁴

S myšlienkou autora, že je treba pri konštruovaní pravidiel zohľadniť hospodársky cyklus jednoznačne súhlasím, ale mám obavy, či cesta vedie len cez stanovenie určitých maximálnych hraníc pre výšku deficitov verejných rozpočtov. Pretože samotný indikátor deficitu verejného rozpočtu sa tiež správa procyklicky ako vyššie spomínané indikátory.

Preto by som navrhoval, aby pravidlá rozpočtovej zodpovednosti zohľadňovali okrem deficitu verejných financií aj indikátor hospodárskeho výkonu, teda rast alebo pokles HDP. To znamená, že by existovalo pravidlo, ktoré by stanovovalo výšku možného deficitu verejného rozpočtu v závislosti na raste alebo poklese HDP. Pri

⁴³ ANTOŠ, Marek. Dluhové brzdy ve střední Evropě: proč všichni nemluvíme německy?. In: *Finanční ústava*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6214-6. S. 105

⁴⁴ ANTOŠ, Marek. Dluhové brzdy ve střední Evropě: proč všichni nemluvíme německy?. In: *Finanční ústava*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6214-6. S. 108

výpočte by sa vychádzalo z prognózovaného HDP (podobne ako je tomu pri výdajovom pravidle) a tiež by sa určitým spôsobom zohľadňoval vývoj HDP v minulom a priebežnom období. V závislosti od prognózovaného HDP by sa prostredníctvom zvoleného vzorca (algoritmu) určovala výška prípustného deficitu pre prognózované obdobie.

Jednoducho povedané, ak by prognózovaný HDP vykazoval nízky rast nepresahujúci 0,5 % alebo by bol záporný vďaka recesii, deficit verejného rozpočtu by sa mohol pohybovať vo vyšších reláciách. Naopak, ak by prognózovaný HDP vykazoval rast nad 0,5 %, v závislosti od výšky rastu HDP by sa prostredníctvom nepriamej úmery znižovala hranica možného deficitu verejných financií. Ak by prognózovaný HDP vykazoval nadpriemerný rast, dajme tomu nad 3 %, verejný rozpočet by nemohol vykazovať deficit a navyše by sa určité percento z vykazovaného rastu HDP muselo viazať na úhradu dlhov vzniknutých v minulosti.

Čo sa týka samotných opatrení, ktoré nastupujú vtedy, keď výška dlhu sektora verejných inštitúcií dosiahne 55 % nominálneho HDP, najdôležitejšie opatrenie je to, ktoré sa týka štátneho rozpočtu. Pretože štátny dlh tvorí najväčšiu a najpodstatnejšiu časť z celkového dlhu sektora verejných inštitúcií.

Keď dlh verejných inštitúcií dosiahne uvedenú hranicu, vláda schváli a predloží Poslaneckej snemovni návrh a strednodobý výhľad štátneho rozpočtu a rozpočtov štátnych fondov, ktoré vedú k dlhodobu udržateľnému stavu verejných financií, ak bol už návrh zákona o štátnom rozpočte alebo návrh rozpočtu štátnych fondov predložený bez splnenia tejto podmienky, vláda takýto návrh vezme späť a predloží návrh nový.

Opäť sa stretávame s neurčitým pojmom dlhodobu udržateľného stavu verejných financií, ktorý nie je spresnený v návrhu ÚZRR, ani v návrhu ZPRZ, preto si dosť dobre neviem predstaviť, čo pod týmto pojmom máme chápať.

Až DS k návrhu sprievodného zákona nám podáva určité vysvetlenie, čo tento pojem znamená. Dosiahnutie dlhodobu udržateľného stavu verejných financií môžeme

stotožniť s rozpočtovou pozíciou v blízkosti strednodobého rozpočtového cieľa, tzn. so stavom, ktorý umožňuje vyrovnať sa s bežnými konjunkturálnymi výkyvmi, a pritom sa vyhnúť nadmerným rozpočtovým nerovnováham.

Napriek tomu, že som našiel túto definíciu v DS, nemyslím si, že by nás posunula ďalej, pretože táto definícia dlhodobu udržateľného stavu verejných financií je sama osebe pojatá dosť všeobecne. Navyše ustanovenia dôvodovej správy nie sú právne záväzné. Preto ak by návrh zákona prešiel v tejto podobe, mohla by si vláda pri zostavovaní štátneho rozpočtu vysvetľovať povinnosť predložiť návrh štátneho rozpočtu, ktorý vedie k dlhodobu udržateľnému stavu verejných financií, veľmi plasticky, podľa toho ako sa jej to bude hodiť.

Podľa mňa by opatrenia, ktoré má vláda urobiť v súvislosti s prekročením stanovenej hranice dlhu sektora verejných inštitúcií mali znieť konkrétnejšie, ak by to nebola hneď napr. povinnosť vlády predložiť Poslaneckej snemovni návrh vyrovnaného štátneho rozpočtu (pričom zas môžeme uvažovať o vhodnosti takejto šokovej terapie), tak minimálne môžeme rozmýšľať nad zmrazením alebo zastropovaním určitých výdajov v podobe minuloročného rozpočtu (napr. výdaje na armádu). Diapazón opatrení, ktoré by mohli byť aplikované je skutočne široký a vyžadovalo by si to hlbšiu diskusiu.

Výpočet situácií, pri ktorých sa vyššie spomínané opatrenia neuplatnia pokladám za akceptovateľný a adekvátny.

Nakoniec nám v tejto kapitole zostáva zamyslieť sa nad vynútiteľnosťou spomenutých pravidiel a opatrení.

Antoš uvádza, že najlepšie výsledky môžu fiškálne pravidlá dosiahnuť vtedy, ak sú odrazom širšieho konsenzu. V takom prípade nemusíme hľadať externé prostriedky

pre ich vynucovanie, pretože ich politickí aktéri dodržiavajú dobrovoľne, prípadne pod tlakom verejnej mienky.⁴⁵

V prípade, keď sa nemôžeme spoľahnúť na dobrovoľné dodržiavanie fiškálnych pravidiel politikmi alebo na tlak verejnej mienky, stojí za úvahu zavedenie sankcií do návrhu ÚZRZ alebo návrhu ZPRZ, ktoré by boli spojené s nedodržaním alebo porušením stanovených fiškálnych pravidiel a opatrení.

V súčasných návrhoch pravidiel rozpočtovej zodpovednosti sankcie nie sú, ak nepokladáme za sankcie samotné opatrenia, ktoré sa majú aplikovať pri prekročení stanovenej hranice dlhu sektora verejných inštitúcií.

Podľa mňa sankciami môžeme nazývať až sekundárne vzniknuté povinnosti, ktoré sú následkom nedodržiavania zákonom prikázaných opatrení. Teda, ak napr. vláda po prekročení 55 % hranice verejného dlhu nepredloží Poslaneckej snemovni návrh a strednodobý výhľad štátneho rozpočtu a rozpočtov štátnych fondov, ktoré vedú k dlhodobu udržateľnému stavu verejných financií mala by nasledovať určitá sankcia za nesplnenie tejto povinnosti.

Samotná hrozba sankcie by mohla mať preventívny účinok na to, aby sa vláda vyvarovala jednaniu v rozpore s opatreniami, napr. vláda by musela požiadať Poslaneckú snemovňu o vyslovenie dôvery (nechávam stranou to, aký by to malo v skutočnosti zmysel, keď vláda väčšinou väčšinu v Poslaneckej snemovni má).

Alebo sankcia sama môže nahradiť nesplnené opatrenie a naplniť tak jeho účel, napr. vláda nepredloží Poslaneckej snemovni návrh štátneho rozpočtu vo vyžadovanej podobe, automaticky sa bude rozpočtové hospodárenie riadiť od 1.1. rozpočtovým provizóriom.

Ako som spomenul vyššie v súčasných návrhoch sankcie absentujú, čo dáva podnet na zamyslenie sa nad tým, či budú fiškálne pravidlá a opatrenia dodržiavané.

⁴⁵ ANTOŠ, Marek. Dluhové brzdy ve střední Evropě: proč všichni nemluvíme německy?. In: *Finanční ústava*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6214-6. S. 106

4.6. Hospodárenie územného samosprávneho celku

Hospodárenie územného samosprávneho celku (ďalej len ÚSC) je primárne upravené v čl. 5 návrhu ÚZRZ, ktorý uvádza, že v záujme zdravých a udržateľných verejných financií ÚSC hospodári tak, aby výška jeho dlhu neprekročila hranicu stanovenú sprievodným zákonom.

Sprievodný zákon v § 16 k tomu špecifikuje, že ak prekročí dlh ÚSC k súvahovému dňu 60 % priemeru jeho príjmov za posledné 4 rozpočtové roky, ÚSC je povinný ho v nasledujúcom kalendárnom roku znížiť najmenej o 5 % z rozdielu medzi výškou svojho dlhu a 60 % priemeru svojich príjmov za posledné 4 rozpočtové roky.

Ak nezníži ÚSC svoj dlh a jeho dlh k nasledujúcemu súvahovému dňu prevyšuje 60 % priemeru jeho príjmov za posledné 4 rozpočtové roky, ministerstvo financií v nasledujúcom kalendárnom roku rozhodne podľa zákona o rozpočtovom určení daní o pozastavení prevodu jeho podielu na výnose daní.

Okrem tohto pravidla sa na hospodárenie ÚSC vzťahujú čl. 4 návrhu ÚZRZ a § 13 písm. c návrhu ZPRZ, ktoré stanovujú, že ak výška dlhu sektora verejných inštitúcií vyjadrená ako percentuálny podiel na HDP dosiahne najmenej 55 %, ÚSC schváli svoj rozpočet na nasledujúci rok ako vyrovnaný alebo prebytkový. Rozpočet ÚSC môže byť schválený ako schodkový len pri splnení podmienok stanovených zákonom upravujúcim rozpočtové pravidlá územných rozpočtov.

DS k návrhu ZPRZ k tomu uvádza, že schodkový rozpočet môže ÚSC schváliť len vtedy, ak je možné schodok uhradiť finančnými prostriedkami z minulých rokov, návratnou finančnou výpomocou. Zmluvne zabezpečenou pôžičkou, úverom alebo príjmom z predaja komunálnych dlhopisov ÚSC je možné uhradiť len schodok vzniknutý kvôli predfinancovaniu projektov spolufinancovaných z rozpočtu Európskej únie.

DS ďalej hovorí, že ak ÚSC nedodrží povinnosť schváliť vyrovnaný rozpočet, ministerstvo vnútra pozastaví výkon uznesenia zastupiteľstva obce alebo kraja, ktorým bol protizákonný rozpočet schválený. ÚSC tak bude hroziť rozpočtové provizórium.

Povinnosti stanovené v čl. 4 návrhu ÚZRZ a v § 13 návrhu ZPRZ, týkajúce sa ÚSC platia ako špeciálne bez ohľadu na ustanovenia v čl. 5 návrhu ÚZRZ a v § 16 návrhu ZPRZ.

Podľa môjho názoru zásadnou otázkou, ktorú by sme si mali položiť v súvislosti s reguláciou rozpočtového hospodárenia ÚSC je, či touto reguláciou nedôjde k neprimeranému zásahu do ústavou zaručených práv na samosprávu ÚSC?

Ústava v čl. 100 stanovuje právo ÚSC na samosprávu takto, ÚSC je územným spoločenstvom občanov, ktorí majú právo na samosprávu. Ďalej v čl. 101 k tomu uvádza, že ÚSC sú verejnoprávnymi korporáciami, ktoré môžu mať vlastný majetok a hospodária podľa vlastného rozpočtu. Štát môže zasahovať do činnosti ÚSC len, ak to vyžaduje ochrana zákona, a len stanoveným spôsobom.

Vlastne v tomto prípade musíme porovnávať 2 záujmy – záujem štátu na dodržiavaní fiškálnych pravidiel, ktoré vedú k rozpočtovo zodpovednému hospodáreniu a záujem (právo) ÚSC na samosprávu, vrátane rozpočtovej.

V DS k návrhu ZPRZ sa konštatuje, že pravidlá hospodárenia pre ÚSC nie sú v rozpore s Európskou chartou miestnej samosprávy, v tomto znení:

„Podľa čl. 4 tejto charty musia byť základné právomoci a zodpovednosť miestnych spoločenstiev stanovené ústavou alebo zákonom a podľa čl. 8 musí byť akýkoľvek správny dozor nad miestnymi spoločenstvami vykonávaný v súlade s ústavou alebo zákonom, môže smerovať len k zaisteniu súladu činnosti miestneho spoločenstva so zákonom a ústavnými zásadami, pričom zásahy kontrolujúceho orgánu musia byť primerané významu záujmov, ktoré má chrániť. Samotné pravidlá, ktoré

smerujú k zaisteniu rozpočtovo zodpovedného hospodárenia ÚSC, neodporujú týmto článkom a spôsob ich stanovenia je s nimi v súlade.“

Hoci DS jasne hovorí, že pravidlá hospodárenia ÚSC nie sú v rozpore s Európskou chartou miestnej samosprávy, ak sa bližšie pozrieme na navrhovanú právnu úpravu, môžeme v nej nájsť niekoľko problematických bodov.

Jedným z problémov môžu byť rozdielne stanovené fiškálne pravidlá a opatrenia pre vládu (štátnu správu) a ÚSC.

Jednak musia ÚSC dbať na to, aby ich dlh neprekročil 60 % priemeru ich príjmov za posledné 4 rozpočtové roky. Navyše podliehajú aj pravidlu, že dlh sektora verejných inštitúcií nesmie dosiahnuť 55 %, hoci ÚSC majú na výšku celkového dlhu sektora verejných inštitúcií skutočne malý dosah. V súvislosti s dosiahnutím 55 % hranice dlhu sektora verejných inštitúcií je najviac zarážajúci rozdiel v opatreniach, ktoré sa majú aplikovať. Vláda má schváliť a predložiť Poslaneckej snemovni návrh štátneho rozpočtu, ktorý vedie k dlhodobu udržateľnému stavu verejných financií, zatiaľ čo sa po ÚSC požaduje, aby schválili svoj rozpočet na nasledujúci rok ako vyrovnaný alebo prebytkový.

Druhým z problémov môžu byť rozdielne stanovené sankcie za nedodržiavanie stanovených fiškálnych pravidiel a opatrení pre vládu a ÚSC.

Ako som rozoberal v minulej kapitole, vláde podľa súčasného návrhu hrozí jedine to, že jej klesne reputácia v spoločnosti. Naopak, ak nebude ÚSC znižovať svoj dlh po prekročení 60 % hranice, ministerstvo financií rozhodne o pozastavení prevodu jeho podielu na výnose daní. Alebo, ak nebude rešpektovať povinnosť o schválení vyrovnaného alebo prebytkového rozpočtu, ministerstvo vnútra pozastaví výkon uznesenia zastupiteľstva ÚSC, ktorým bol protizákonný rozpočet schválený.

Myslím si, že keď už dochádza k zásahom do ústavne zaručeného práva ÚSC na samosprávu, malo by sa tak diať, čo možno v najmenšom rozsahu a nemalo by dochádzať k neodôvodneným rozdielom v prístupe k štátnej správe a samospráve.

Pretože ak je postačujúce žiadať po vláde, aby predložila Poslaneckej snemovni návrh štátneho rozpočtu, ktorý vedie k dlhodobu udržateľnému stavu verejných financií, je spravodlivé požadovať po ÚSC v rovnakej situácii, aby museli predkladať rozpočet vyrovnaný alebo prebytkový?

4.7. Účinnosť

Návrh ÚZRZ a návrh ZPRZ nadobúdajú účinnosť 1.1.2016. Ustanovenie o pozastavení prevodu podielu na výnose daní pre ÚSC je účinné až od 1.1.2018.

Z navrhovaných dátumov účinnosti vyplýva, že návrhy zákonov nabrali v legislatívnom procese sklz. Preto bude nutné stanoviť nové dátumy účinnosti, aby mali obec právna, obec ekonomická aj obec politická dostatočne dlhú legisvakančnú lehotu pre oboznámenie sa s novou právnou úpravou.

Záver

Cieľom tejto práce bol rozbor inštitútu rozpočtovej zodpovednosti v podmienkach Českej republiky, pričom hlavná časť tejto práce je zameraná na analýzu súčasnej vládou navrhovanej právnej úpravy, ktorá má za cieľ regulovať hospodárenie s verejnými rozpočtami, aby nedochádzalo k neúmernému zadlžovaniu sektora verejných inštitúcií, čo by mohlo vyústiť až do štátneho bankrotu.

V súvislosti s tým ako som vládny návrh analyzoval, som nezostal iba pri jeho povrchnom hodnotení, ale vždy som sa snažil vysvetliť, prečo s tým ktorým čiastkovým riešením v návrhu nesúhlasím a zároveň z môjho pohľadu formulovať nové znenie návrhu, ktoré by skôr naplnilo očakávania z hľadiska želaného efektu celého návrhu pravidiel rozpočtovej zodpovednosti.

Práca tak mala za cieľ okrem hodnotenia navrhovanej právnej úpravy, odpovedať aj na mnou predložené parciálne otázky, ktoré sa týkali formy navrhovanej právnej úpravy, zriadenia nezávislej rozpočtovej inštitúcie, vymedzenia samotného pojmu rozpočtovej zodpovednosti a jej pravidiel, sankcií spojených s porušovaním týchto pravidiel a úpravy rozpočtovej zodpovednosti pri hospodárení územných samosprávnych celkov.

Tieto čiastkové zistenia mi potom v závere dávajú možnosť odpovedať na hlavnú otázku, ktorou je otázka, v akej podobe by mali byť obsiahnuté pravidlá rozpočtovej zodpovednosti v právnom poriadku, aby sa dosiahla, čo možno najväčšia efektivita právnej úpravy?

Skôr ako prejdem k prezentovaniu mojich záverov, chcem upozorniť, že mnou zvolená cesta k skúmaniu problematiky ukotvenia rozpočtovej zodpovednosti v právnom poriadku prostredníctvom podrobnej analýzy poslednej navrhovanej právnej úpravy nie je jediná možná. Mohol som k tejto téme pristúpiť tak, že by som robil komparáciu súčasnej navrhovanej úpravy s minulými navrhovanými právnymi úpravami alebo komparáciu s právnymi úpravami rozpočtovej zodpovednosti iných

štátov. Už vôbec som sa nechcel púšťať do rozoberania úpravy rozpočtovej zodpovednosti, ktorá vznikla na úrovni Európskej únie. Niežeby, nebol taký rozbor zaujímavý, ale sám osebe by mohol byť predmetom diplomovej práce. Touto staťou chcem povedať, že som si vedomý možnosti iných výskumných prístupov k tejto téme, ale ja som si zvolil analýzu posledného návrhu právnej úpravy práve preto, aby som mohol študovať jednotlivé inštitúty návrhu podrobne, a aby som neskĺzol k len plytkej komparácii.

Podľa mňa prvou základnou otázkou je, či vôbec potrebuje ČR právne regulovať rozpočtovú zodpovednosť pri tvorbe verejných rozpočtov? Jasnú odpoveď nám dáva kapitola, ktorá sa zaoberá ekonomickým pohľadom na túto tému. Rozpočtové hospodárenie ČR trpí chronickými deficitmi, dokonca aj pri vysokom hospodárskom raste. Verejný dlh ČR kontinuálne rastie a v roku 2013 prekročil hranicu 45 % v pomere k HDP. Ak sa dlhové financovanie do budúcnosti nezastaví, môže to mať pre ČR vážne hospodárske a ekonomické následky, pričom nemusím strašiť príkladom Grécka.

Pri úvahách nad právnou úpravou rozpočtovej zodpovednosti, sú vznášané námietky proti takejto regulácii, ktorých hlavnými argumentmi sú, že sa tým obmedzí politická súťaž medzi pravicou a ľavicou, fiškálna politika vlády a podporí sa tým politický alibizmus. Naopak argumentmi v prospech takejto regulácie sú krátkozrakosť voličov pri rozhodovaní vo voľbách, podliehanie politikov tlaku záujmových skupín a permanentné hospodárenie verejných financií s rozpočtovými deficitmi. Na základe spomenutých argumentov sa prikláňam k právnej regulácii rozpočtovej zodpovednosti. V konečnom dôsledku, keby sa ČR dostala rozpočtovo nezodpovednou politikou do takých ekonomických problémov ako Grécko, veľký priestor na rozhodovanie by pod nútenou správou Medzinárodného menového fondu aj tak nemala.

Čo sa týka samotného návrhu právnej úpravy rozpočtovej zodpovednosti, mám k nemu niekoľko zásadných pripomienok.

Podľa mňa by mal ÚZRR obsahovať samotnú materiu rozpočtovej zodpovednosti a sprievodný zákon k nemu, by mal riešiť len technické otázky.

V dnešnom návrhu je to presne naopak. ÚZRZ tvoria väčšinou len odkazovacie ustanovenia na sprievodný zákon. Týmto pádom nemajú budúce politické reprezentácie žiadnu prekážku v podobe nájdenia kvalifikovanej väčšiny, na žiadanú zmenu ÚZRZ. Úplne im postačí jednoduchá väčšina, ktorou zmenia sprievodný zákon a preformulujú si tak pravidlá rozpočtovej zodpovednosti podľa vlastnej potreby. Z tohto pohľadu sa mi dnešný návrh ÚZRZ zdá prebytočný.

Ďalej nie som úplne spokojný so systematikou návrhu ÚZRZ. Podľa mňa by mali byť pravidlá rozpočtovej zodpovednosti zoradené v jednom celku pod jedným nadpisom, nie ako je tomu dnes, že odkaz na výdajové pravidlo sa nachádza v úvodných ustanoveniach, odkaz na dlhové pravidlo má názov – dlh sektoru verejných inštitúcií. Z hľadiska celkového zámeru návrhu tieto formálne nedostatky nemajú veľký význam, ale pre nezainteresovaného čitateľa to pri orientácii v návrhu pôsobí rušivo.

Pozitívne hodnotím vznik Národnej rozpočtovej rady ako nezávislého orgánu, ktorý bude sledovať vývoj hospodárenia sektora verejných inštitúcií a dodržiavanie pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a hodnotiť ho. No na to aby sme mohli povedať, že NRR bude garantom dodržiavania pravidiel rozpočtovej zodpovednosti by musela mať NRR vyhradené silnejšie právomoci v návrhu zákona. Ja však súhlasím aj so súčasným vymedzením NRR, jej sila má byť predovšetkým v dobrej reputácii v spoločnosti. Skeptický som ohľadom nezávislosti NRR. Navrhoval by som, aby sa vo voľbe a odvolávaní členov NRR viac angažoval Senát a vylúčila sa z nej vláda a Poslanecká snemovňa.

Čo sa týka samotnej rozpočtovej zodpovednosti, chýba mi jej pozitívne vymedzenie v návrhu. Súčasnú navrhovanú definíciu, ktorá znie, štát a územné samosprávne celky dbajú na zdravé a udržateľné verejné financie, pričom vhodne podporujú hospodársky a spoločenský rozvoj, zamestnanosť a medzigeneračnú súdržnosť, nepovažujem kvôli neurčitosti za dobrú. V návrhu mi chýba stanovenie maximy vyrovnaného rozpočtu ako minimálne, ak nie právne záväznej, tak aspoň referenčnej hranice stanovenej deklaratórnym prehlásením zákonodarcu pre proces zostavovania rozpočtov. V mojom poňatí by definícia rozpočtovej zodpovednosti znela

takto: Štát, územné samosprávne celky a ďalšie verejné inštitúcie vymedzené sprievodným zákonom dbajú pri svojom hospodárení na zostavovanie vyrovnaných verejných rozpočtov, pričom vhodne podporujú hospodársky a spoločenský rozvoj, zamestnanosť a medzigeneračnú súdržnosť.

Zvolené pravidlá rozpočtovej zodpovednosti t. j. výdajové pravidlo a dlhové pravidlo nepovažujem bez vhodnej korekcie za dobré, pretože pôsobia procyklicky. Preto navrhujem vlastné pravidlo, ktoré by zohľadňovalo deficit verejných financií aj vývoj HDP. V závislosti od prognózovaného HDP by sa prostredníctvom algoritmu určovala výška prípustného deficitu pre prognózované obdobie. Ak by prognózovaný HDP vykazoval nadpriemerný rast, verejný rozpočet by nemohol vykazovať deficit a navyše by sa určité percento z vykazovaného rastu HDP muselo viazať na úhradu dlhov vzniknutých v minulosti.

Za nedostatok návrhu považujem slabé nápravné opatrenia pri prekročení dlhového pravidla a chýbajúce sankčné mechanizmy, ktoré by podporili dodržiavanie pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a ich vynútiteľnosť.

Vyššie spomínaný nedostatok ohľadom nápravných opatrení a chýbajúcich sankcií sa ale prekvapivo nevyskytuje pri návrhoch rozpočtovej zodpovednosti, ktoré sa týkajú územných samosprávnych celkov. V tomto prípade podľa mňa vznikajú neodôvodnené rozdiely v prístupe zákonodarcu k štátnej správe a samospráve, čo môže byť neskôr predmetom rozhodovania Ústavného súdu.

Vo svetle mojich argumentov k návrhu právnej úpravy regulujúcej rozpočtovú zodpovednosť sa musím vyjadriť tak, že súčasný návrh považujem za veľmi slabý a nemyslím si, že dokáže naplniť očakávania, ktoré sú na neho kladené. Ak by sa však zapracovalo na mojich pripomienkach, myslím si, že by mohla byť právna úprava rozpočtovej zodpovednosti pre ČR prínosná.

Zoznam skratiek

ČR	Česká republika
ÚZRZ	Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti
ZPRZ	Zákon o pravidlách rozpočtovej zodpovednosti
NRR	Národná rozpočtová rada
NRA	Národná rozpočtová agentúra
NKÚ	Najvyšší kontrolný úrad
ČNB	Česká národná banka
MF	Ministerstvo financií
PČR	Parlament Českej republiky
DS	Dôvodová správa
HDP	Hrubý domáci produkt
ÚSC	Územný samosprávny celok
Sb.	Zbierka zákonov

Zdroje

Monografie

BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-440-7.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1.

GRŮŇ, Ľubomír. *Finanční právo a jeho instituty*. 3., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2009. Vysokoškolské právnické učebnice. ISBN 978-80-7201-745-4.

LAJTKEPOVÁ, Eva. *Veřejné finance v České republice: teorie a praxe*. Vyd. 1. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2013. ISBN 978-80-7204-861-8.

MARKOVÁ, Hana a Radim BOHÁČ. *Rozpočtové právo*. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7179-598-8.

MRKÝVKA, Petr. *Finanční právo a finanční správa*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2004. ISBN 80-210-3578-1.

OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-3228-2.

PRUŠVIC, David. *Fiskální politika, fiskální pravidla a jejich postavení v systému národního hospodářství*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2008. Studie (Národohospodářský ústav Josefa Hlávky). ISBN 978-80-86729-43-5.

Odborné články

BLAŽEK, Jiří. Rozpočtová nerovnováha v ekonomické teorii. In: *Finanční ústava*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6214-6.

GERLOCH, Aleš. Nad návrhem ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti. In: *Finanční ústava*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6214-6.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Úvodem. In: *Finanční ústava*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6214-6.

ŠIMKA, Karel. Černé scénáře - úvahy o možných negativních účincích dluhové brzdy na politiku, ekonomiku a právo. In: *Finanční ústava*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6214-6.

VEDRAL, Josef. Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti jako možné kritérium pro přezkum ústavnosti zákona. In: *Finanční ústava*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6214-6.

ZBÍRAL, Robert. Nezávislé rozpočtové instituce: skuteční garanti fiskální odpovědnosti? In: *Finanční ústava*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6214-6.

Internetové zdroje

Vývoj HDP v ČR, Eurostat [cit. 12.3.2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tip_saul0&language=en

Rozpočtové deficity vládního sektora ČR, Eurostat [cit. 12.3.2016]. Dostupné z: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>

Verejný dlh vládneho sektora ČR, Eurostat [cit. 12.3.2016]. Dostupné z: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

Poslanecké kluby v Poslaneckej snemovni PČR [cit. 18.3.2016]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=193>

Senátorské kluby v Senáte PČR [cit. 18.3.2016]. Dostupné z: http://www.senat.cz/organy/index.php?ke_dni=18.3.2016&O=10&par_1=K

Snemovná tlač č. 411/0 zo 7. volebného obdobia, od 2013, Vládny návrh ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti [18.3.2016]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=411>

Snemovná tlač č. 412/0 zo 7. volebného obdobia, od 2013, Vládny návrh zákona o pravidlách rozpočtovej zodpovednosti [18.3.2016]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=412>

Snemovná tlač č. 413/0 zo 7. volebného obdobia, od 2013, Vládny návrh zákona, ktorým sa menia niektoré zákony v súvislosti s prijatím právnej úpravy rozpočtovej zodpovednosti [cit. 18.3.2016]. Dostupné z : <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=413>

Právne predpisy

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava Českej republiky

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlách a o zmene niektorých súvisiacich zákonov

Zákon č. 40/2009 Sb., trestný zákonník

Zákon č. 166/1993 Sb., o Najvyššom kontrolnom úrade

Politické dokumenty

Snemovná tlač č. 411/0 zo 7. volebného obdobia, od 2013, Vládny návrh ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti

Snemovná tlač č. 412/0 zo 7. volebného obdobia, od 2013, Vládny návrh zákona o pravidlách rozpočtovej zodpovednosti

Abstrakt

Cieľom tejto diplomovej práce je analýza inštitútu rozpočtovej zodpovednosti v podmienkach Českej republiky. Práca rozoberá pojem rozpočtovej zodpovednosti z právneho, ekonomického aj politického hľadiska. Následne sa práca venuje podrobnej analýze súčasnej navrhovanej právnej úpravy v tejto oblasti, pričom sú predkladané jej kritické hodnotenia a námety na jej zlepšenie.

Prvá kapitola rozoberá inštitút rozpočtovej zodpovednosti z právneho pohľadu. Teoreticky vymedzuje základné pojmy, ktoré sa problematiky rozpočtovej zodpovednosti dotýkajú. Táto kapitola sa delí na časť zaoberajúcu sa pojmom rozpočtu a časť zaoberajúcu sa pojmom zodpovednosti.

Druhá kapitola poskytuje ekonomický náhľad na rozpočtovú zodpovednosť. Základnými kategóriami v tomto smere sú rozpočtový deficit a verejný dlh. Táto kapitola hovorí o rizikách, ktoré sú spojené s deficitným hospodárením verejných rozpočtov a následným rastom verejného dlhu. Záver tejto kapitoly je venovaný historickému vývoju rozpočtových deficitov a verejného dlhu v Českej republike.

Tretia kapitola je venovaná politickému rozmeru rozpočtovej zodpovednosti. Táto kapitola čitateľovi približuje proces prípravy, zostavovania, schvaľovania a kontroly štátneho rozpočtu. Druhá časť tejto kapitoly sa zaoberá otázkou, či má byť rozpočtová zodpovednosť predmetom právnych regulácií alebo má byť ponechaná voľnej politickej súťaži.

Posledná kapitola obsahuje analýzu súčasnej vládou navrhovanej právnej úpravy rozpočtovej zodpovednosti, pričom je tento návrh kriticky hodnotený a následne sú podávané návrhy na jeho zlepšenie. Predmetom tejto kapitoly sú najmä úvahy nad formou navrhovanej právnej úpravy, nad nezávislou rozpočtovou inštitúciou, nad vymedzením samotnej rozpočtovej zodpovednosti a jej pravidiel, nad sankciami spojenými s porušovaním týchto pravidiel a nad úpravou rozpočtovej zodpovednosti pri hospodárení územných samosprávnych celkov.

Abstract

The aim of the thesis is to analyze the budgetary responsibility Czech Republic. The thesis deals with the concept of fiscal responsibility from legal, economic and political terms. Subsequently the thesis analyzes the current proposed legislation in this area, while are submitted critical reviews and suggestions for its improvement.

The first chapter discusses the budgetary responsibility from a legal perspective. The chapter defines the theory of basic concepts which are related with issues of fiscal responsibility. The chapter is divided into the part dealing with the concept of the budget and the part dealing with the concept of responsibility.

The second chapter provides economic side of view of budgetary responsibility. Basic categories are in this respect the budget, the deficit and the public debt. The chapter deals with the risks that are associated with a deficit of public budgets and consequent rise in public debt. Afterwards, the chapter is dedicated to the historical development of budget deficits and public debt in the Czech Republic.

The third chapter is devoted to the political aspect of budgetary responsibility. The chapter presents the preparation, compilation, approval and control of the state budget. The second part of this chapter deals with the question whether budgetary responsibility should be a subject to legal regulations or whether it should be left for free political competition.

The last chapter analyzes the current government proposal of budgetary responsibility legislation, while the proposal is critically evaluated and subsequently are made suggestions for its improvement. The subject of this chapter are particularly the reflections on the proposed legislation, on the independent budgetary institution, on the definition of budgetary responsibility and its rules, on the penalties associated with violations of these rules and on the legislation of budgetary responsibility in the economic management of municipalities.

Názov práce v anglickom jazyku a kľúčové slová

Názov práce v anglickom jazyku:

Budgetary responsibility

Kľúčové slová:

Rozpočtová zodpovednosť, pravidlá rozpočtovej zodpovednosti, Národná rozpočtová rada

Keywords:

Budgetary responsibility, rules of budgetary responsibility, Fiscal responsibility council